

A Economia Contra o Terror

Jurgen Brauer

A economia pode ajudar a perceber o terrorismo e a combatê-lo. Um economista norte-americano especialista em economia da guerra e do conflito explica o significado dos acontecimentos de 11 de Setembro nessa perspectiva e procura aplicar algumas lições de estudos económicos do terrorismo à crise actual.

O ataque terrorista aos Estados Unidos a 11 de Setembro originou uma imensa quantidade de comentários. Politólogos, autoridades em direito civil, penal e constitucional, especialistas no Afeganistão, professores de religião islâmica, historiadores, líderes religiosos, psicólogos, engenheiros civis, especialistas em segurança aeronáutica, políticos retirados, conselheiros militares, analistas de mercados financeiros, especialistas em desastres e salvamentos, comentadores políticos e muitos outros se pronunciaram. Mas há um grupo de especialistas a quem não perguntaram a opinião: os economistas.

Os economistas? Que podem ter os economistas a dizer acerca de terrorismo, para além de que o ataque aos Estados Unidos poderá provocar uma recessão, algo que, ainda por cima, já é do "conhecimento público"? A resposta é que existe uma área dentro da economia - a economia do terrorismo - que levanta importantes questões e que chegou a importantes descobertas de que o os políticos e a população em geral deveriam estar cientes. Abordemos quatro pontos:

1) Surpreendentemente, nenhum dos comentários feitos definiu o que é o terrorismo. Dois economistas — professor Todd Sandler da Universidade da Califórnia do Sul e professor Keith Hartley da Universidade de York, em Inglaterra — fornecem-nos uma definição interessante:

"Terrorismo é o uso (ou ameaça de uso) premeditado de violência ou brutalidade extraordinárias para alcançar um objectivo político através da intimidação ou do medo."

Existem quatro elementos nesta definição:

- a opção pela intimidação ou pelo medo
- o uso (ou ameaça de uso) de violência extraordinária
- o carácter premeditado de tal violência
- o objectivo político

O último elemento - o objectivo político - reveste-se de um interesse particular. Ao contrário da crença popular, no passado e como regra geral, os terroristas não ceifavam vidas indiscriminadamente. No final de contas, não estavam interessados em desencadear guerras mas sim em orquestrar o terror. A preferência por um limitado número de mortes, ou ameaça de mortes, provém da sua utilização como instrumento de propaganda e negociação, uma ferramenta para fazer exigências e obter um objectivo político claro. Por outro lado, os ataques terroristas eram de

alcance limitado de forma a assegurar uma igualmente limitada reacção por parte das autoridades governamentais. Esta reacção limitada permitia aos terroristas sobreviver e atacar novamente no futuro, e dessa forma fortalecer o seu objectivo político a longo prazo. Por isso, os economistas cada vez mais tem estudado os terroristas como sujeitos racionais - desprezíveis, mas ainda assim racionais - que escolhem cuidadosamente os seus objectivos em função dos meios de que dispõem.

Em resumo: no passado, os terroristas asseguravam-se de que a) os seus ataques eram de escala limitada, b) revelavam a sua identidade, e c) comunicavam de forma clara os seus objectivos e exigências. No ataque de 11 de Setembro aos Estados Unidos todas estas três características estão ausentes. A escala sem precedentes do atentado (c. 5000 mortos) quase assegurava uma resposta global por parte das autoridades governamentais, uma luta a que os terroristas sabem que não podem sobreviver. Por fim, também nenhum objectivo foi declarado e não foram feitas exigências políticas.

Então, o que se passa? Existem duas hipóteses — a hipótese “boa” e a hipótese “má”. A hipótese má é que o terrorismo internacional entrou efectivamente numa nova era. A boa é que o ataque de 11 de Setembro foi uma aberração, um acontecimento único e irrepetível, e que voltaremos ao “habitual” terrorismo internacional em que os atentados são limitados e os atacantes e as suas exigências são claramente declarados. Acredito que será o cenário da “boa” hipótese que se vai concretizar. E baseio esta crença num pressuposto de base da economia: é do interesse dos terroristas “normais” ajudar os governos a capturar os terroristas do 11 de Setembro. Seria uma excelente forma de assegurar que os terroristas “normais” não seriam muito investigados!

2) Referi-me a negociações. As pessoas desprezam a ideia de negociar com terroristas. Ao lidar com terroristas “normais”, os governos têm exactamente três opções: a) nunca negociar, b) negociar, e c) capitular. A opção c) é inviável para governos democráticos que, para defender os princípios democráticos, não podem ceder às exigências de uma minoria não eleita - os terroristas -, pois tal seria efectivamente fazer política através do afastamento face ao mandato dado pelos eleitores, e seria também minar os fundamentos da própria democracia. Assim, um governo democrático deve opor-se aos terroristas mas a sua resposta deve ser cuidadosa e ponderada. Se usar a opção a), a opção de nunca negociar, e se utilizar demasiada força contra os terroristas, o governo pode arriscar-se a perder o apoio popular no seu país. Afinal, as exigências políticas dos terroristas muitas vezes têm subjacente um fundamento de verdadeiras queixas e injustiças (Israel efectivamente ocupa a Cisjordânia, os Estados Unidos são arrogantes, o capitalismo tem as suas desvantagens), pelo que conseguirão pelo menos algum eco e simpatia na população do país atacado. Mas se usar a opção b), a opção de negociar, e se responder com pouca força, o governo pode perder o controlo da situação e efectivamente capitular. É a partir deste raciocínio que se chega à conclusão que os terroristas racionais devem dimensionar os seus ataques e comunicar as suas exigências de forma a que o país-alvo deixe claro o nível de negociação a que está disponível.

Sob esta perspectiva, o ataque aos Estados Unidos é totalmente diverso do terrorismo “normal”, pré-11 de Setembro. A escala sem precedentes deste ataque permitiu ao Governo dos Estados Unidos criar e organizar uma imensa força antiterrorista sem receio de perder apoio da população. Pelo contrário: o apoio popular ter-se-ia perdido se o Governo norte-americano não respondesse na mesma moeda. Os terroristas do 11 de Setembro não deram margem a qualquer manifestação de simpatia; não deixaram espaço para negociações.

3) Escrevi anteriormente que os economistas consideram os terroristas como sendo agentes racionais. Dadas as restrições que afectam as suas actividades, os terroristas têm de decidir como organizar e distribuir os limitados recursos que possuem de forma a maximizar o impacto das suas actividades. Logo, uma hipótese que pode ser empiricamente testada é de que quando os governos aumentam as restrições face a um tipo de terrorismo, os terroristas mudam de via e adoptam outro tipo de acções. Os economistas desenvolveram e testaram essa hipótese, tendo descoberto que a instalação de detectores de metais nos aeroportos a partir de 1973 levou os terroristas a aumentarem os ataques contra outros alvos, como, por exemplo, embaixadas. E quando, após 1976, as embaixadas reforçaram a sua segurança, os terroristas passaram a atacar pessoal diplomático fora dos edifícios consulares. O atentado nos Estados Unidos confirma esta hipótese de substituição. Era do conhecimento geral que a segurança nos aeroportos dos Estados Unidos era pouco apertada; assim, quando comparado com outros alvos, o custo de atacar aviões norte-americanos em voos domésticos era baixo e propiciou este tipo de acções.

Outra hipótese passível de ser testada é a de que existem ciclos de terrorismo. Um ataque terrorista (ou série de ataques) origina uma reacção governamental, durante a qual diminuem as oportunidades de levar a cabo atentados. Durante essa fase restritiva, os terroristas procuram alvos alternativos. Entretanto, o governo clama vitória e abranda a vigilância, o que permite que o ciclo se reinicie. Esse movimento cíclico na incidência dos ataques terroristas coincide exactamente com o que os economistas têm observado empiricamente a partir dos anos 70. Na sequência do atentado aos Estados Unidos em Setembro, podemos portanto prever uma diminuição do número de ataques terroristas internacionais nos próximos anos. Porém, após alguns anos, o número de atentados terroristas aumentará de novo.

4) Os economistas afirmam que os países podem proteger-se do terrorismo oferecendo-se para "fechar os olhos" à sua presença em troca da promessa de os terroristas não atacarem esses países. Enquanto o terrorismo internacional for dirigido contra apenas uma nação, como seja os Estados Unidos, as demais nações poderão não demonstrar muito interesse em ajudar a suportar o custo da cooperação contra o terrorismo. Mesmo que o terrorismo seja dirigido contra os interesses dos Estados Unidos na Europa, se os danos colaterais nas nações europeias forem limitados, os europeus não mostrarão muita apetência em partilhar o preço dos esforços antiterroristas.

Que devem os Estados Unidos fazer? Com os devidos agradecimentos aos meus colegas Todd Sandler e Keith Hartley, gostaria de deixar três sugestões. Primeiro, o governo deve tomar consciência do fenómeno da substituição e fortificar ou proteger os alvos alternativos - ou seja, deve dirigir a sua atenção para os ataques terroristas a alvos alternativos. É neste âmbito que temos assistido nas últimas semanas a uma imensa actividade relativa à protecção dos Estados Unidos face a atentados químicos e biológicos. Segundo, o governo deve limitar os recursos dos terroristas. No curto prazo isto significa privar os terroristas da sua base de recrutamento, constituída por espíritos jovens e impressionáveis. O que implica que os Estados Unidos alterem a sua política de neo-isolacionismo e abordem as genuínas preocupações políticas e económicas do mundo árabe e muçulmano. Terceiro, os Estados Unidos têm de deixar muito claro aos seus aliados que as consequências da não cooperação com os esforços antiterroristas seriam muito funestas. Para os Estados Unidos, isto seria fácil de conseguir: tudo o que tem a fazer é fortificar as suas fronteiras de tal forma que os terroristas procurem alvos alternativos noutras paragens. Em alternativa, os Estados Unidos podem reduzir com a ajuda económica e militar ao resto do mundo. É este tipo de ameaças

credíveis que tem levado muitos países a “cooperar” tão rápida e profundamente nas últimas semanas, mesmo dos países mais improváveis, tais como a Rússia, Indonésia, Arábia Saudita e Paquistão.