



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

ROSANA ANDRADE DE BRITO

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONCEITO DE TERRORISMO NA POLÍTICA DE
SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS**

BRASÍLIA

2019

ROSANA ANDRADE DE BRITO

**A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONCEITO DE TERRORISMO NA POLÍTICA DE
SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof^o Dr. Ulysses Tavares Teixeira

BRASÍLIA

2019

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONCEITO DE TERRORISMO NA POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS

Rosana Andrade de Brito

RESUMO

O presente artigo analisa a diferença da reação americana aos atentados terroristas da década de 1990 e ao atentado do 11 de setembro. Para isso, analisamos diversos conceitos do termo terrorismo no âmbito acadêmico e jurídico, destacando a dificuldade de uma definição satisfatória para os atores internacionais. Em seguida, analisamos as contribuições da teoria da securitização da Escola de Copenhague, evidenciando a instrumentalização política sobre o discurso e do seu impacto sobre as agendas de segurança. Por fim, analisamos os discursos dos presidentes George Bush, William J. Clinton, George W. Bush e Barack Obama a luz da teoria de securitização da Escola de Copenhague a fim de compreender como o terrorismo deixou de ser uma ameaça marginal e tornou-se uma ameaça emergencial após o atentado 11 de setembro.

Palavras chave: Terrorismo. Securitização. Segurança internacional.

INTRODUÇÃO

No dia 26 de fevereiro de 1993, ocorreu o primeiro atentado ao World Trade Center (WTC), em Nova York, nos Estados Unidos da América (EUA). Pouco tempo depois de um furgão Ford, carregado de explosivos, entrar no estacionamento subterrâneo do WTC houve uma explosão, um atentado terrorista que causou a destruição de diversos andares, onde morreram seis pessoas e aproximadamente mil ficaram feridas. Embora o atentado tenha sido planejado com a intenção de derrubar os prédios, não houve danos profundos na estrutura principal dos arranha-céus. Após o ataque, as autoridades americanas rastrearam os suspeitos e, em poucos dias, os fundamentalistas radicais islâmicos, como a mídia os chamava, foram presos e condenados à prisão perpétua. Em 1995, o suspeito de ser o autor do ataque, Ramzi Ahmed Yousef, foi preso no Paquistão e extraditado para os EUA, onde foi condenado à prisão perpétua (ALTMAN, 2013). As ameaças de Ramzi Ahmed Yousef, de que haveria mais terroristas nos EUA decididos a tudo, pareceram desmesuradas à época. Oito anos mais tarde, outro ataque terrorista destruiria as torres e chocaria o mundo.

Na manhã de 11 de setembro de 2001, quatro aeronaves comerciais foram sequestradas em diferentes lugares dos Estados Unidos, sendo que dois deles colidiram com as torres do World Trade Center. Um terceiro avião foi direcionado contra o Pentágono, na Virgínia, mas os terroristas atingiram apenas partes do edifício. De acordo com as autoridades americanas, a outra aeronave tinha como alvo a Casa Branca, sede do governo americano, mas foi tomado pelos passageiros vindo a cair em uma área rural da Pensilvânia. Esse foi considerado o maior atentado terrorista da história, por conseguinte, os Estados Unidos invadiu o Afeganistão e posteriormente o Iraque, o então presidente, George W. Bush conseguiu aprovar a lei americana "Lei Patriótica" (*Patriot Act*) restringindo a liberdade dos cidadãos americanos (BEZERRA, 2019).

A diferença da reação americana entre os atentados despertou o interesse de pesquisa desse trabalho, que pretende avaliar o tratamento dado ao terrorismo no âmbito da política externa dos EUA desde o fim da Guerra Fria até o fim do governo Obama. Desse modo, trataremos da instrumentalização do conceito de terrorismo, enquanto fenômeno político, e de que maneira é possível compreender essa instrumentalização na elaboração da agenda de segurança norte americana.

O argumento apresentado neste trabalho é que a o processo descrito pela teoria da securitização conforme proposta por Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, pode auxiliar no entendimento da reação americana no pós 11 de setembro. Para tanto, a primeira seção examinará as definições acadêmicas e jurídicas do termo terrorismo, bem como a indicação de uma definição, de forma instrumental, representativa e geral do terrorismo para auxiliar nas análises a serem feitas nas seguintes seções.

A segunda seção abordará as contribuições da teoria da securitização da Escola de Copenhague, que oferece instrumentos de análise mais adequados para melhor compreensão das reações americanas a partir do 11 de setembro. A principal contribuição da Escola de Copenhague se dá pela análise em torno da instrumentalização política sobre o discurso e do seu impacto sobre as agendas de segurança.

Finalmente, a terceira seção trará a análise de como o termo terrorismo se tornou um importante instrumento para formulação da agenda política e de

segurança dos Estados Unidos no governo de George W. Bush e Barack Obama, através da análise qualitativa dos discursos do Estado da União, realizados anualmente pelos presidentes americanos diante do congresso, enfatizando a importância dos atos de fala para a compreensão do processo de construção da ameaça, e identificando os elementos securitizantes nos discursos dos presidentes americanos.

Após a leitura desse artigo, infere-se que a falta de uma definição objetiva do termo terrorismo permitiu os Estados Unidos tomar medidas extraordinárias que se justificaram e se legitimaram através da securitização da ideia de uma ameaça existencial.

1. DIFICULDADE DE DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE TERRORISMO

Definir terrorismo não é tarefa fácil, pois o conceito pode estar ofuscado por questões culturais, religiosas, sociais, políticas e tantas outras que se relacionam com linguagem e simbolismos. Apesar da dificuldade na sua conceituação, o terrorismo não é novidade. É tão antigo quanto a história da humanidade (SAINT-PIERRE, 2015).

Nesta seção serão apresentadas algumas formas de se entender o termo terrorismo, a dificuldade de se chegar a uma definição concreta no âmbito acadêmico das relações internacionais e no direito internacional, e as implicações desse problema para a ação estatal e para a análise a ser realizada para esse trabalho.

1.1 A evolução do terrorismo

O jornalista José Arbex, em artigo publicado na revista eletrônica Pangea, sintetiza:

O século 20, em particular, banalizou o terror (isto é, o uso da violência sistemática, com objetivos políticos, contra civis ou alvos militares que não estejam em operação de guerra). Também multiplicou as suas formas. Existem terroristas que agem em nome de Deus (como os grupos extremistas islâmicos); os mercenários (milicianos franceses e norte-americanos que lutam na África; os nacionalistas (como o IRA e o ETA); e, ainda, os ideólogos (como o grupo de Tim Mc Veigh, responsável pela destruição do prédio de

Oklahoma, em 1995). Existe também o terrorismo de Estado - a prática de eliminar populações e alvos civis (como os Estados Unidos em Hiroshima e no Vietnã, ou Pol Pot, no Camboja), ou a segregação e chacina de minorias (caso do antigo regime de apartheid na África do Sul, e o de Israel contra os palestinos), ou ainda a prática de torturar e assassinar os que pensam diferente (ditaduras latino americanas, nos anos 60 e 70) [...] (ARBEX, 2001).

O terrorismo evoluiu muito nos últimos anos, o mesmo teve um crescimento considerável durante o século XX. A criação de novas armas ou mesmo a criação de novas formas de atuação podem ser apontados como algo que fez as ações terroristas ganharem ainda mais espaço dentro do contexto mundial.

Em alguns casos, as armas químicas passaram a ser utilizadas como componente de ataques terroristas, desde gases até uso de produtos que podem de alguma forma gerar um alto alcance gerando altos números de atingidos, assim como o uso de formas de mídias para espalhar o medo e o terror. Dentro desses meios pode-se destacar o uso da internet e seus derivados para expor certas práticas como morte de pessoas em tempo real por determinados grupos terroristas.

Por isso, o campo de atuação de combate ao terrorismo tem ganhado cada vez uma nova visão do que sejam terrorismo e terrorista, procurando de todas as formas identificarem as pessoas que podem de alguma forma vir a se tornar uma ameaça à segurança do país.

1.2 Abordagem acadêmica

Academicamente, o debate acerca desta definição traz um prisma muito abrangente, sendo possível citar que o terrorismo pode ser também um ato praticado com a intenção final de “destruir a moral de uma nação ou de uma classe, socavar sua solidariedade” (WALZER, 2001, p. 269 *apud* SAINT-PIERRE, 2015, p. 14).

Ademais, pode-se entender também que o terrorismo não está necessariamente relacionado a ações que envolvam a violência física, mas ao terror psicológico ocasionado pelas ameaças e por atos ocorridos, mesmo de forma isolada ou ao redor do mundo, provocando a sensação de terror na população, que fica alerta para qualquer fator identificado como causalístico para desencadear um ataque terrorista:

O terrorismo é uma forma de violência cuja realização se objetiva no âmbito psicológico do indivíduo. Seu efeito é uma disposição psicológica e, portanto, íntima: o terror. Essa natureza subjetiva, para Wilkinson (1977, p. 43), constitui precisamente um dos problemas fundamentais que se apresenta na hora de tentar defini-lo. O medo é um fenômeno subjetivo e não há como determinar objetivamente um umbral crítico único para o terror, que dependerá de fatores tão variáveis como os pessoais, os funcionais e os culturais. Mas o problema no caminho de uma definição convincente de terrorismo é que essa incerteza é precisamente o objetivo estratégico dessa peculiar forma de violência (SAINT-PIERRE, 2015, p. 14).

Portanto, o terrorismo tem como objetivo principal provocar um sentimento de pavor na população. A imprevisibilidade da ação é uma de suas maiores forças:

O terrorismo cria a incerteza por ser imprevisível. A hora, o local e a identidade do criminoso são uma surpresa. Esse tipo de ação geralmente tem como alvos civis que estão simplesmente realizando suas atividades cotidianas. Eles não podem saber quem – entre seus companheiros de viagem no metrô, em um ônibus ou em um avião, ou mesmo no meio de uma multidão ou sentado junto deles em um restaurante – vai atacá-los. Os atos de terrorismo em si, mesmo que relativamente menores, são lembretes constantes da vulnerabilidade dos indivíduos (CRENSHAW, 2010, p. 39 *apud* SOUZA; MORAES, 2014, p. 17).

Após a realização de análises de várias definições acadêmicas e governamentais, Schmid (2011) definiu o terrorismo, gerando maior aceitação no meio acadêmico.

O terrorismo é um método de inspirar ansiedade de ação violenta repetida, empregado por (semi-) indivíduo clandestino, grupo ou atores estatais, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas, em que - em contraste com o assassinato - os alvos diretos da violência não são os principais alvos. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) de uma população-alvo, e servem como geradores de mensagens. Processos de comunicação baseados em violência, ameaça e entre terrorista (organização), as vítimas (em perigo), e as metas principais são usadas para manipular o principal alvo (público(s)), transformando-o em um alvo de terror, um alvo de demandas, ou um alvo de atenção, dependendo de intimidação, coerção ou propaganda é procurado principalmente (SCHMID, 2011 *apud* ALCÂNTARA, 2015 p. 22-23).

Dado o exposto, a definição do terrorismo ainda não é uma unanimidade nas relações internacionais, visto que enquadrar uma só definição é difícil no meio acadêmico.

Não há consenso acadêmico – e muito menos político – em torno dos critérios para a classificação de um grupo como terrorista.

Geralmente, considera-se o seu caráter não estatal e o fato de este buscar, por meio de atos violentos, aterrorizar a população civil, com objetivos de cunho político, ideológico e/ou religioso (SOUZA; NASSER e MORAES, 2014, p. 15).

Questões ideológicas parecem se encontrar no centro do problema do terrorismo ao redor do mundo, sendo percebida esta motivação ideológica em diversas das definições e nos enquadramentos realizados, como pode ser constatado a seguir, nos três tipos de terrorismo citados por Santana:

Terrorismo Internacional¹ - São os incidentes cujas consequências e ramificações transcendem nitidamente as fronteiras nacionais, ou seja, quando vítimas, executantes e o local de um atentado, ou ainda, os meios utilizados envolvem mais de um país ou nacionalidade. O exemplo mais recente foi o atentado as Torres Gêmeas em Nova York, EUA em 2001 e aos trens do metrô de Madrid, Espanha em 2004.

Terrorismo Nacional ou Doméstico - São os incidentes cujos atos de violência são praticados por terroristas em seu próprio país e contra seus próprios compatriotas. Um dos exemplos é a explosão de um carro bomba em 1995, em prédio federal na cidade de Oklahoma, EUA pelo norte americano Timothy McVeigh, supostamente ligado a milícias brancas racistas de extrema direita.

Terrorismo de Estado - São os incidentes cujos atos de violência são praticados com o apoio ou sob o controle de um estado patrocinador. Os exemplos são muitos, a maioria praticado por Estados de regimes totalitários, dentre estes, Josef Stálin na URSS a partir da revolução de 1917, o Holocausto nazista, a revolução comunista de Mão-Tsé-Tung na China em 1939, o regime de Pol Pot no Camboja, a revolução Cubana de Fidel Castro em 1959. Alguns autores consideram ainda, o lançamento da bomba atômica sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki atos de terrorismo de Estado (2013, p. 1).

Portanto, é perceptível que os atenuantes para o acontecimento do terrorismo estejam ligados a problemas ideológicos que utilizam de violência como maneira de exteriorizar crenças em uma dada superioridade, seja religiosa, cultural, política ou racial. Todavia, Bobbio (2000, p. 1242) afirma que o terrorismo no campo internacional passa a ser uma alternativa de quem quer contestar algo, isto é, que não concorde com a ordem internacional vigente, supera fins ideológicos, culturais e religiosos. Assim, é possível afirmar que existe uma grande distância entre a definição acadêmica e as definições dos Estados, como trataremos a seguir.

1.3 Abordagem jurídica

¹ Qualquer referência futura ao terrorismo será feita visando o conceito de terrorismo internacional.

Após o massacre olímpico de Munique, em 1972, a ONU tentou obter uma definição comum a todos com um acordo de cooperação ao combate ao terrorismo, mas não obteve sucesso. Alguns Estados, particularmente na África, Ásia e Oriente Médio, não estavam dispostos a classificar grupos como terroristas, pois apoiavam seus objetivos (ALCÂNTARA, 2015).

O direito internacional ao longo de quase duas décadas, desde o 11 de setembro de 2001, tem dificuldades para definir com concisão o termo terrorismo, havendo divergências quanto àquilo que pode ser entendido como tal. Muito se discute o conceito de terrorismo, porém, dada a complexidade do conceito, não há definição do termo em nenhuma convenção internacional (ALCÂNTARA, 2015).

Sarah Pellet (2003) assinala:

Nenhuma convenção internacional definiu o termo 'terrorismo'. Um estudo rápido destes diferentes textos permite afirmar que o terrorismo foi, frequentemente, abordado em função de suas consequências. Assim, as diferentes definições não chegaram a explicar as múltiplas facetas do fenômeno terrorista. A primeira Convenção de Genebra de 1937 previa, em seu art. 1º. "Na presente Convenção, a expressão 'atos terroristas', quer dizer fatos criminosos dirigidos contra um Estado, e cujo objetivo ou natureza é de provocar o terror em pessoas determinadas, em grupos de pessoas ou no público." Em seguida, esta convenção enumerou, em seu art. 2º, os fatos criminosos em causa. Mas se a enumeração foi vivamente criticada por alguns, ela simplesmente não explica completamente a noção de terrorismo. As convenções internacionais posteriores foram redigidas da mesma forma, sem procurar definir tal noção (PELLET, 2003, p. 14-15).

Suarez (2013, p. 18) defende que compreender o significado de terrorismo pode ser um desafio, pois, ou se trata a definição de forma aceita universalmente ou se trata de maneira particular e condicionada pelo contexto político no qual cada autor está inserido. Isso mostra porque atores internacionais, como a Organização das Nações Unidas, se abstêm de uma definição.

A ONU possui 193 membros e cada um tem diferentes interesses. Portanto, o ditado "O terrorista de um homem é o combatente da liberdade de outro" mostra o quão complicado é inserir um conceito num quadro normativo que satisfaça a todos. Apesar disso, a ONU preocupa-se com a temática, e tem realizado diversas convenções e resoluções sobre o tema. Porém, essas convenções e resoluções lidam com temas específicos relacionados à ação terrorista, como o sequestro de pessoas, de aviões ou de navios e a lavagem de dinheiro.

Cada Estado e/ou governo conceitua e trata o terrorismo de uma forma distinta. Matheus Zorzi Sá (2016) aponta:

[...] muitas vezes o encaram como ameaça ao povo, ao território ou soberania (elementos intrínsecos a qualquer nação), contudo, sobremaneira utilizam-se dessa concepção abstrata para abranger intenções escusas ou mesmo para mitigar movimentos legítimos, porém, controversos.

Corroborando, Marcial A. Garcia Suarez (2013 p. 19):

[...] é possível, por meio do discurso político, instrumentalizar a definição de acordo com os interesses de cada ator; e há uma interdependência entre contexto e discurso político, isto é, tanto o discurso interfere no contexto como o contexto determina o discurso político.

Um exemplo a ser citado é a lei britânica, o *Terrorism Act 2000*, em que se estabelece que o terrorismo consiste em atos que ameacem o governo, organizações governamentais ou que intimidem a população, com o propósito de se alcançar causa política, religiosa, racial ou ideológica. Os ataques podem envolver violência contra pessoas, propriedade, ou mesmo sistemas eletrônicos, além de causar risco à saúde pública (PELLET, 2003, p. 16).

Ainda citando Pellet (2003, p. 16), a lei americana define os atos terroristas como: “a organização, o apoio ou participação em um ostentoso ou indiscriminado ato de violência com extrema indiferença ao risco de causar morte ou sérios danos corporais a um indivíduo que não esteja envolvido nas hostilidades armadas”. Um dos melhores exemplos para ilustrar isso é a definição dada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, que condiz com a visão do Suarez e Pellet:

O termo "terrorismo" significa violência premeditada, politicamente motivada, perpetrada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente destinadas a influenciar uma audiência. O termo "terrorismo internacional" significa terrorismo envolvendo cidadãos ou o território de mais de um país. O termo "grupo terrorista" entende-se qualquer prática grupal, ou que tem subgrupos significantes que praticam terrorismo internacional (EUA, 1999 tradução da autora).

Nenhuma jurisprudência se aventurou em uma definição definitiva de o que é o Terrorismo. Tampouco a ONU, União Europeia ou instâncias organizacionais entraram em unanimidade nesse referido aspecto. Isso propicia críticas às políticas governamentais no combate ao terrorismo.

Dado o exposto, o conceito é amplo e transforma-se em alguma medida de Estado para Estado, de acordo com seus interesses nacionais, ideologia e cultura. Então, percebe-se que não existe uma definição ampla o bastante que seja satisfatória a todos os atores no campo das relações internacionais e do direito internacional como um todo.

Os Estados Unidos da América são os protagonistas centrais quando se trata de terrorismo e possuem a maior capacidade de intervenção no cenário internacional, com uma definição geral, como a que usam, gera possibilidades de ação em qualquer situação no cenário internacional (SUAREZ, 2013, p. 19).

Conforme apresentado nessa seção, percebe-se que a falta de uma definição aceita universalmente e legalmente, motiva intervenções no cenário internacional, como a invasão dos EUA no Iraque e Afeganistão. Na seção seguinte, empreende-se uma leitura sobre a teoria de securitização da Escola de Copenhague, a fim de compreender como assuntos públicos não politizados, passam a ser politizados e, por fim, securitizados.

2. TEORIA DA SECURITIZAÇÃO – ESCOLA DE COPENHAGEN

Após o 11 de setembro houve um aumento de programas de segurança que prevenissem e identificassem previamente a possibilidade de atos terroristas, o que contradiz o ideal de liberdade americano, pois o cidadão americano passou a conviver com o medo. O aumento de segurança, desta maneira, passou a limitar a liberdade, fazendo com que esses valores tão exaltados pelos EUA fossem ofuscados e trocados pelo desejo de estabilidade. A dificuldade de conciliar a liberdade com a segurança, garantindo aos cidadãos que seus direitos fundamentais fossem respeitados, fica expressa por Bauman (2003, p. 24):

A promoção da segurança sempre requer o sacrifício da liberdade, enquanto está só pode ser ampliada à custa da segurança. Mas segurança sem liberdade equivale à escravidão [...] e a liberdade sem segurança equivale a estar perdido e abandonado [...]. Essa circunstância [...] torna a vida em comum um conflito sem fim, pois a segurança sacrificada em nome da liberdade tende a ser a segurança dos outros; e a liberdade sacrificada em nome da segurança tende a ser a liberdade dos outros (BAUMAN, 2003, p. 24).

Através da análise pertinente, é possível imaginar um cenário em que as organizações internacionais de segurança não interfiram na liberdade dos cidadãos de seus próprios territórios, também desprezando e violando a soberania dos demais, sendo preciso repensar os limites que essas organizações futuramente poderiam superar, ou seja, a segurança mundial sobrelevando-se a liberdade de ação dos outros países poderia ser justificada pela garantia de segurança?

Para melhor compreensão do cenário acima citado, esta segunda parte do trabalho explora características gerais da Escola de Copenhagen, sobretudo, a teoria da securitização, cunhada inicialmente por Ole Wæver em 1995, no artigo *Securitization and Desecuritization* e desenvolvida subsequentemente no livro *Security: a New Framework for Analysis* (1998) por Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde.

2.1 Estudos de segurança internacional e securitização

Após o fim da Guerra Fria e o declínio da União Soviética emergiu uma nova tendência nos estudos de segurança, pois a segurança deixou de ser tema exclusivamente de ordem militar. Dessa forma, com a baixa preocupação militar, promoveu-se uma agenda securitária mais ampla (BUZAN; HANSEN, 2010, p. 156-160; KRAUSE; WILLIAM, 1996 *apud* DIAS; MOTA; RANITO, 2011, p. 2). Então, a partir de tal perspectiva, o que é segurança?

No estudo *Security: A new framework for Analysis* (1998), Barry Buzan, Ole Weaver e Jaap De Wilde discutem uma nova abordagem do conceito de segurança em uma posição intermediária entre tradicionalistas e reflexivistas (*apud* MOTTA, 2018, p. 9).

A natureza especial das ameaças e a segurança justificam o uso de medidas extraordinárias para lidar com elas [...] Tradicionalmente, ao dizer 'segurança', um representante do Estado declara uma condição de emergência, assim invocando o direito de usar quaisquer meios para conter o avanço da ameaça (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 21, tradução da autora).

Completando, os autores afirmam que segurança é “o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas e concebe a questão, ou como um tipo especial de política ou como um conjunto de ações que se executa acima dela” (BUZAN *et al.*, 1998, p. 23, tradução da autora).

Três conceitos da teoria são importantes nessa pesquisa: o de ameaça existencial (*existential threat*), o de medidas de emergência (*emergency measures*) e o de estado de exceção (*state of exception*), porque permitem explorar o processo de tomada de decisão em relação a uma ameaça específica.

Os autores apresentam esse processo citado como uma das principais contribuições da Escola de Copenhague, denominado de securitização (SUAREZ, 2012, p. 23). A securitização, termo que fica expresso como sendo:

O ato de securitizar configura-se quando uma questão é apresentada como uma ameaça existencial que requer medidas extraordinárias e emergenciais, justificando ações fora dos limites do escopo político. Dentro do processo de securitização, existe a noção de que a ameaça é tão premente que caso não seja realizada nenhuma medida urgente, será muito tarde para agir e, então, não haverá solução para tal falha (BUZAN *et al.*, 1998 *apud* MOTTA, 2012).

O conceito também é explicado por Suarez (2013, p. 175-176).

A securitização é um processo analítico do fenômeno político através do qual um ator desloca outro autor de um ponto no qual não representa ameaça (não politizado) para um ponto no qual se torna a ameaça principal, objeto doravante de atenção. Esse deslocamento obriga a considerar que a relação entre ambos existe apenas a partir do momento em que o autor que ameaça já possui sobre si elementos que permitirão a justificativa a posteriori por parte do ator que securitiza.

A securitização, desta maneira, exige que se tenha um objeto central de valor, seja esse objeto moral ou físico ou até mesmo um ideal e passa a dar respaldo para que ações que visem “a segurança internacional” abram o que Carl Schmitt, chama de estado de exceção.

Agamben (2004) explicita como o chamado “estado de exceção” pode afastar a norma jurídica, ainda que esta esteja vigente e praticar atos que as contradigam:

O estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna à lei, mas diz respeito a sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal permanece em vigor (AGAMBEN, 2004, p.48 *apud* MOTTA, 2012).

Queiroz (2011, p. 31) constata:

Esse processo, por eles² denominado de securitização, pode ser entendido como um tipo extremo de politização onde o autor securitizador, diante de uma situação de ameaça, busca colocar o objeto a ser protegido em um lócus de decisão imune às regras ordinárias do jogo político em que se justificaria, portanto, a utilização dos meios necessários para resolver o problema.

No entanto, o conceito de securitização não pode ser entendido fora de seu movimento. O movimento mencionado trata-se de um movimento político onde um determinado assunto pode ser deslocado de não politizado para politizado e por fim securitizado (QUEIROZ, 2011, p. 31).

Cabe ressaltar que um dado assunto pode ser enquadrado em um amplo espectro que vai do não- politizado (onde ele não é visto como um tópico que deva ser submetido ao debate público ou demande decisões em termos de segurança), passando pela politização (onde há o reconhecimento de que o tema é de interesse público e, portanto, objeto de decisão governamental a alocação de recursos) e indo, nos casos extremos, à condição de securitizado (que, como visto, requer o uso de medidas emergenciais para a solução do problema, ainda que fora dos limites normais do processo político). (QUEIROZ, 2011, p. 31).

Há ainda o movimento inverso, a dessecuritização, que consiste em deslocar assuntos anteriormente qualificados como existencialmente ameaçados para o nível dos processos usuais de barganha e disputa da esfera política (BUZAN *et al.*, 1998, p. 4; SHEENAN, 2005, p. 54 *apud* QUEIROZ, 2011, p. 31).

Buzan, Waever e de Wilde (1998) adotaram uma alternativa para ampliar o conceito e alargar a agenda de segurança permitindo a inclusão de outras ameaças, não apenas as provenientes dos tradicionais setores de político e militar. Os autores identificam a existência de cinco setores: militar, político, econômico, societal e ambiental (*apud* QUEIROZ, 2011, p. 35).

Foi dessa forma que a securitização 'resolveu' o impasse do debate que pretendia expandir as fronteiras da segurança. Até a invenção do conceito de securitização, expandir a segurança precisava especificar tanto o ator (o Estado) ou o setor (militar), ou arriscar a armadilha do 'tudo se torna segurança'. A teoria de securitização lidou com esse problema por meio da fixação da forma: sempre que algo tomar a forma de um ato de fala de securitização particular, com um ator securitizador alegando existência de uma ameaça existencial para um objeto referente valioso de forma a fazer com que audiência tolere medidas extraordinárias que ao contrário não seriam aceitas, esse foi um caso de securitização; dessa forma, é possível 'jogar a rede' por todos os setores e todos os atores e ainda assim não

² Barry Buzan, Ole Weaver e Jaap De Wilde.

considerar tudo a disposição, mas apenas a parte da segurança. Como resultado, no entanto, a fixação da segurança em uma forma definida se torna inflexível (WAEVER, 2011, p. 6 tradução da autora).

No entanto, ressaltam os autores, os setores não podem ser pensados separadamente, embora aponte padrões diferenciados, os setores contêm ligações intrínsecas uns com os outros. Portanto, “as diversas interações setoriais devem ser consideradas para uma adequada compreensão dos arranjos que dão forma à agenda de segurança dos Estados, ressalta-se, em um cenário que se modifica em ritmo acelerado” (QUEIROZ, 2011, p. 36).

O processo de securitização se inicia a partir do *speech act*, ou ato de fala, em que o ator se refere à questão de segurança. No *speech act* é fundamental a caracterização de uma ameaça existencial que requeira ações emergenciais e medidas extraordinárias. No entanto, somente o ato de fala não é suficiente para que um tema seja securitizado, pois é necessária a aceitação de uma audiência (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998). Seguindo esse parâmetro, o ator (ou os atores) que busca a securitização necessita de poder e capacidade no cenário internacional para articular politicamente o convencimento da urgência junto aos demais atores, somente assim a securitização poderá ser realizada inteiramente (MOTTA, 2018, p. 12).

Queiroz (2011, p. 32) afirma que segurança “é uma construção social intersubjetiva”. Portanto, um tema securitizado não necessariamente é uma ameaça real, mas foi apresentado como tal, através do ato de fala em um contexto e aceito por uma audiência.

Uma das maiores contribuições da Escola de Copenhague dá-se pela possibilidade de analisar o discurso como variável, ou seja, como instrumento político e seu impacto sobre as agendas de segurança. De acordo com Motta (2018, p. 13), as ameaças são “construídas no discurso e pelo discurso”. Portanto, a teoria de securitização propõe explicar como as ameaças são construídas discursivamente e linearmente.

A partir desse referencial, argumenta-se que o governo dos Estados Unidos apresentou o terrorismo como uma ameaça existencial e usou um processo semelhante à securitização para justificar a adoção de medidas extraordinárias após o 11 de setembro. Por conseguinte, a próxima seção desse artigo se concentrará na

análise de discursos dos presidentes americanos, verificando o tratamento dado à questão do terrorismo.

3. SURGE A AMEAÇA EXISTENCIAL: TERRORISMO E O ATENTADO 11 DE SETEMBRO

A presente seção retrata a proposição de que o termo terrorismo se torna um instrumento importante para formulação da agenda política e de segurança no cenário internacional por parte dos Estados Unidos da América no governo de George W. Bush e Barack Obama através da análise dos discursos do Estado da União dos presidentes estadunidenses de 1990 a 2016.

A escolha desse grupo de documentos foi motivada no intuito de compreender aspectos importantes ao se discutir o tema do terrorismo, como: a) qual seu percurso na agenda de segurança norte-americana e b) como se instrumentaliza na forma de discurso político. Ademais, esses discursos são ato constitucional previsto no artigo II, seção 3 da constituição americana:

O Presidente deverá prestar ao Congresso, periodicamente, informações sobre o estado da União, fazendo ao mesmo tempo as recomendações que julgar necessárias e convenientes. Poderá, em casos extraordinários, convocar ambas as Câmaras, ou uma delas, e, havendo entre elas divergências sobre a época da suspensão dos trabalhos, poderá suspender as sessões até a data que julgar conveniente. Receberá os embaixadores e outros diplomatas; zelará pelo fiel cumprimento das leis, e conferirá as patentes aos oficiais dos Estados Unidos (EUA, 1788).

O discurso do Estado da União não só reporta as condições em que o país se encontra, mas também permite o presidente apresentar sua proposta legislativa (a qual necessita da cooperação do Congresso) e as prioridades nacionais. No discurso, o presidente normalmente trata de questões, tanto domésticas quanto de política externa, que preocupam o país indicando as questões que merecem ser postas sob alerta.

Essa sessão trata do trajeto do tema terrorismo na agenda de segurança e busca evidenciar como e por que o terrorismo, de uma ameaça secundária nos anos de 1990, passou ter uma importância sem igual na agenda de segurança dos Estados Unidos, e de que forma ocorreu a instrumentalização política do terrorismo. Tendo o conceito de securitização como parâmetro de análise, serão discutidos os

discursos dos presidentes George Bush, William J. Clinton, George W. Bush e Barack Obama respectivamente.

3.1 Política americana no pós-guerra fria – Ausência de ameaças

Após os Estados Unidos saírem vitoriosos da Guerra Fria, o modelo norte-americano parecia resolver os debates sobre qual a melhor maneira de se organizar Estados e sociedades (TEIXEIRA, 2010, p. 77).

Ao desenvolver a tese do fim da história, Fukuyama declarou:

What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of postwar history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government (1989, p. 4).

Assim, a proposta de Fukuyama assegura que mais democracias liberais no mundo seriam benéficas “tanto do ponto de vista ético quanto do econômico” (MOTTA, 2018, p. 96).

Huntington (1993), em *The clash of civilization*, afirmou que o mundo pós-Guerra Fria se envolveria em conflitos por diferenças culturais das civilizações que originaram (apud CORRÊA, 2016, p. 105). De acordo com Huntington, o mundo contemporâneo se dividirá entre Ocidente e os não ocidentais, não mais Estados capitalistas e socialistas (HUNTINGTON, 1997 apud MOTTA, 2018, p. 96).

Essas explicações sobre a nova ordem mundial justificam o discurso norte-americano de promover valores liberais e democráticos para o mundo, mesmo que para isso se use a força.

Com o fim da Guerra Fria os EUA mantiveram-se como liderança e supremacia militar. Ao fazer leitura dos discursos da década de 1990 percebem-se três prioridades: a) Fortalecer a segurança; b) Aprimorar as parcerias econômicas; c) Promover a democracia no mundo.

For two centuries, America has served the world as an inspiring example of freedom and democracy. For generations, America has led the struggle to preserve and extend the blessings of liberty. And today, in a rapidly changing world, American leadership is indispensable. [...] We must recognize that our economic strength depends on being competitive in world markets. We must continue to expand American exports. [...] Our progress in this great struggle is

the result of years of vigilance and a steadfast commitment to a strong defense. Now, with remarkable technological advances like the Patriot missile, we can defend against ballistic missile attacks aimed at innocent civilians (BUSH, 1991).

I know we can do better, because ours remains the greatest nation on earth, the world's strongest economy, and the world's only military superpower. [...] A part of our national economic strategy must be to expand trade on fair terms, including successful completion of the latest round of world trade talks. A North American Free Trade Agreement with appropriate safeguards for workers and the environment. [...] As we restructure American military forces to meet the new threats of the post-Cold War world, we can responsibly reduce our defense budget. [...] Backed by a leaner and more effective national defense and a stronger economy, our nation will be prepared to lead a world challenged by ethnic conflict, the proliferation of weapons of mass destruction, the global democratic revolution, and the health of our environment (CLINTON, 1993).

Não há um rompimento dessas prioridades após a troca de presidentes, ao contrário, analisando os discursos do percebe-se que esses objetivos acima citados são mantidos. Clinton foca em três regiões e indica sua importância estratégica para os EUA, são elas: Europa oriental, Ásia e Oriente Médio. Não é interessante para os Estados Unidos ter um cenário de conflitos regionais intermináveis na Europa oriental. A Ásia é de interesse para os EUA, principalmente pelo crescimento acelerado da economia da região e sua relação com o mercado estadunidense.

Second, America must look to the East no less than to the West. Our security demands it. Americans fought three wars in Asia in this century. Our prosperity requires it. More than 2 million American jobs depend upon trade with Asia. There, too, we are helping to shape an Asia-Pacific community of cooperation, not conflict. [...] We must pursue a deeper dialog with China for the sake of our interests and our ideals. An isolated China is not good for America; a China playing its proper role in the world is. [...] But this is about more than economics. By expanding trade, we can advance the cause of freedom and democracy around the world. There is no better example of this truth than Latin America, where democracy and open markets are on the march together (CLINTON, 1997).

Sob o tema Oriente Médio e o conflito entre Israel e Palestina, Clinton ressalva que a presença americana deve-se manter eficaz. Não há evidências que de alguma maneira permita afirmar que o terrorismo já era na ocasião um tema central, mas em seus discursos, Clinton chama a atenção para Iraque e Irã, ambos descritos como atores que devem ser vigiados.

A partir de 1996, Clinton passa a dar ênfase ao controle do contingente de armas nucleares e à manutenção e à ampliação dos tratados de não proliferação

nuclear. O primeiro passo na direção da composição do terrorismo como uma ameaça à segurança dos EUA surge no discurso desse mesmo ano:

The threats we face today as Americans respect no nation's borders. Think of them: terrorism, the spread of weapons of mass destruction, organized crime, drug trafficking, ethnic and religious hatred, aggression by rogue states, environmental degradation. If we fail to address these threats today, we will suffer the consequences in all our tomorrows.

[...] We can intensify the fight against terrorists and organized criminals at home and abroad if Congress passes the antiterrorism legislation I proposed after the Oklahoma City bombing, now. We can help more people move from hatred to hope all across the world in our own interest if Congress gives us the means to remain the world's leader for peace (CLINTON, 1996).

De acordo com Suarez, os *Rogue States* (Estados Delinquentes) estão entre os atores que devem ser tomados em consideração seriamente, pois “diferentemente do período da Guerra Fria no qual a dissuasão se estabelecia como a principal estratégia política, os tempos atuais não permitem esperar os mesmos resultados da política de dissuasão” (SUAREZ, 2013, p. 139).

As ações destacadas nos discursos presidenciais mostram a importância de se realizar a identificação de possíveis ameaças terroristas. A busca por uma maneira para identificar pessoas ou ações que viessem a se relacionar com o terrorismo passou a compor fortemente os procedimentos de segurança do país americano. A criação de ferramentas tecnológicas, os estudos dos perfis de pessoas ou mesmo os procedimentos práticos adotados pelos órgãos de segurança visavam instintivamente prevenir as ameaças terroristas.

Os principais órgãos de segurança dos EUA trabalhavam para identificar os possíveis passos de terroristas ou países que pudessem de certa forma ameaçar a segurança do país, dessa forma o país poderia combater previamente as ações mais propícias a se tornarem um risco iminente, com destaque à criação de um perfil dos possíveis terroristas, identificando os possíveis passos a serem realizados pelos mesmos e procurando analisar quais os possíveis comportamentos que um terrorista podia realizar até realizar sua ação.

Tomando os discursos de George Bush e William J. Clinton como parâmetro dada a securitização, pode-se pensar no terrorismo como um fenômeno que se encontra mais conectado ao âmbito político do que o de segurança. O fato de o

terrorismo não nortear a política de segurança dos Estados Unidos sustenta essa afirmação.

Segundo Suarez (2013), quatro diretrizes direcionaram a política de segurança dos Estados Unidos na década de 1990, são elas:

- a) Promover a estabilidade na Europa oriental;
- b) Aumentar o intercâmbio econômico com as economias emergentes da Ásia;
- c) Continuar com a política de contenção dos conflitos no Oriente Médio entre árabes e israelenses;
- d) Promover os valores da democracia, e da economia nos moldes estadunidenses como valores a serem adotados universalmente. (SUAREZ, 2013, p. 140)

Tem de se compreender que a década de 1990 é caracterizada pela falta de ameaças fundamentais ao governo dos Estados Unidos, considerando o fim da Guerra Fria. Os discursos deste período refletem o contexto político em que os conflitos que surgiram nesta época eram regionais. A compreensão de que não há uma ameaça existencial causa uma política de segurança que foca no corte de despesas com defesa e emerge uma política pautada na otimização de gastos.

A partir de meados da década de 1990 podem ser observadas as melhores formas de combater ou prevenir o terrorismo. Por muitos anos, o governo americano, juntamente com seus principais órgãos de segurança, buscou ampliar a forma de inteligência e novas ferramentas de investigação capazes de fornecer ao governo todas as bases necessárias para identificação das possíveis ameaças.

Considerando os discursos da metade final da década de 1990, é clara a falta de um ator como inimigo por excelência. Apesar da preocupação com o cenário político internacional se mostrar complexo, a questão do terrorismo é tratada marginalmente nos discursos. Entretanto, em termos de securitização não há elemento determinante nos discursos de Bush e Clinton que esteja no extremo da agenda de segurança. Pode-se comprovar, através dos discursos, que uma das principais preocupações governamentais dos presidentes era a segurança da sua nação a possíveis ações externas, com vários apontamentos de fortalecer as tropas, buscar por todos os meios cabíveis combater ações criminosas ou mesmo atos que confrontem o cidadão americano e sua estabilidade nacional. Dessa forma alguns estudiosos relatam que mesmo com os vários casos de atentados existentes os

governantes americanos jamais esperavam uma ação terrorista tão intensa como a ocorrida em 11 de setembro de 2001.

3.2 George W. Bush e a Guerra ao Terror

Ao realizar uma análise do terrorismo e seu impacto na nação americana, precisa-se analisar mais profundamente os atentados ao World Trade Center, na cidade de Nova York, em 11 de setembro de 2001. Pode-se considerar que a ação terrorista realizada foi uma das maiores e mais impactantes para a nação americana. A forma como ocorreu, os danos causados e os impactos gerados podem ser observados até hoje. A ação demonstrou para muitos que os Estados Unidos, apesar de serem uma das maiores potências mundiais no quesito segurança, apresentavam uma fragilidade (SUAREZ, 2013).

O discurso de 2002, realizado por George W. Bush, traz o terrorismo como ator central do início do século XXI. Pois, o século XX foi marcado pela dicotomia capitalismo vs comunismo já o século XXI iniciar-se-ia na dicotomia democracia vs terrorismo. O terrorismo se tornou a ameaça aos interesses norte americano após o 11/9. A partir de 2001 o terrorismo está no extremo da relação entre não politizado e securitizado. Esse se tornou o tema central da agenda de segurança norte americana.

We last met in an hour of shock and suffering. In 4 short months, our Nation has comforted the victims, begun to rebuild New York and the Pentagon, rallied a great coalition, captured, arrested, and rid the world of thousands of terrorists, destroyed Afghanistan's terrorist training camps, saved a people from starvation, and freed a country from brutal oppression.

What we have found in Afghanistan confirms that, far from ending there, our war against terror is only beginning (BUSH, 2002).

Rompendo com diretrizes de governos anteriores, Bush em seu discurso (2002) definiu novas diretrizes correspondentes a um novo cenário de ameaças, essas foram:

- i. Adotar uma nova estratégia de defesa;
- ii. Redefinir o cenário de operações tendo em mente os novos desafios em segurança;
- iii. Modelar um novo plano estratégico de defesa nacional;

- iv. Reavaliar os tratados de desarmamento nuclear;
- v. Considerar uma nova abordagem no que diz respeito a análise de riscos.

Um cenário de ameaças iminente, mas com diferentes atores. A Guerra global contra o terrorismo dispensou a necessidade de justificativas legais para intervenções em países relacionados a organizações terroristas.

A teoria de securitização é o movimento que promove a política e estabelece uma ameaça emergencial e existencial para legitimar medidas extraordinárias, e foi isso que o governo de George W. Bush fez no seu primeiro mandato, como descreve Pecequilo (2005):

A teoria da securitização entende que as constelações políticas devem ser analisadas juntamente com os Atos de Fala. Logo, é imprescindível que se observe a composição política do governo americano em 2001, sob a presidência de George W. Bush. A orientação ideológica do gabinete era em sua maioria neoconservadora, remanescente dos anos 1980 e das gestões de Ronald Reagan, Richard Nixon e Bush pai. Os nomes mais proeminentes presentes na administração de Bush eram o de Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Condoleezza Rice, foram Vice-Presidente, Secretário de Defesa e Secretária de Estado (PECEQUILO, 2005, p. 355 *apud* HOFF, 2017, p. 259).

Assim, através da ideologia predominante no governo, pode-se compreender a unilateralidade das relações, a imposição da vontade soberana, porém mesclada e entregue ao mundo como guerra ao terrorismo pela defesa da democracia e liberdade mundial.

O afastamento da soberania territorial dos demais países torna-se legalizada, dado o entendimento de que o terrorismo é problema universal, sendo inimigo da humanidade. Analisando esse contexto pode-se entender que esse sentimento ou comportamento observado na população mundial, que adota o terrorismo como inimigo e que ajuda a legitimar a securitização, é moldada e construída através de processos que permitem a internalização daquilo que seria um problema de segurança pública – internacional – se tornando parte do sujeito e iniciando um novo estilo de vida norte-americano.

While the most visible military action is in Afghanistan, America is acting elsewhere. We now have troops in the Philippines, helping to train that country's armed forces to go after terrorist cells that have executed an American and still hold hostages. Our soldiers, working with the Bosnian Government, seized terrorists who were plotting to bomb our Embassy. Our Navy is patrolling the coast of Africa to block

the shipment of weapons and the establishment of terrorist camps in Somalia (Bush, 2002).

Para Bush, o terrorismo oferecia o necessário para criar uma política agressiva de segurança e intervenção no cenário internacional. Exemplos disso são a falta de uma definição clara do termo terrorismo; a organização descentralizada a qual pressupõe que a ameaça terrorista está espalhada pelo mundo, o que justificaria a manutenção das forças armadas em território estrangeiro; a ameaça de ataques utilizando armas nucleares ou drones; a dicotomia entre ocidente e oriente pressuposto de conflito entre civilizações (SUAREZ, 2013, p. 150).

Em discurso no dia 29 de janeiro de 2002, Bush falou sobre a invasão feita no Afeganistão pelos Estados Unidos:

Terrorists who once occupied Afghanistan now occupy cells at Guantanamo Bay. And terrorist leaders who urged followers to sacrifice their lives are running for their own. America and Afghanistan are now allies against terror [...] Our cause is just, and it continues. Our discoveries in Afghanistan confirmed our worst fears and showed us the true scope of the task ahead [...] What we have found in Afghanistan confirms that, far from ending there, our war against terror is only beginning (BUSH, 2002).

A partir dos ataques, Bush legitimou os seus atos no cenário internacional evidenciando as medidas extraordinárias previstas pela teoria da securitização. A invasão do Afeganistão e a derrota do regime talibã foi entendida como necessária nesse contexto. Bush acrescenta:

My hope is that all nations will heed our call and eliminate the terrorist parasites who threaten their countries and our own [...] some governments will be timid in the face of terror. And make no mistake about it: If they do not act, America will [...] some of these regimes have been pretty quiet since September the 11th, but we know their true nature.

North Korea is a regime arming with missiles and weapons of mass destruction, while starving its citizens.

Iran aggressively pursues these weapons and exports terror. [...] Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror.

States like these and their terrorist allies constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world (BUSH, 2002).

A partir do trecho acima, percebe-se que Bush se direciona aos líderes mundiais e não somente aos norte-americanos. Bush transforma o terrorismo em uma ameaça existencial que deve ser combatida por todos os países do mundo. Um

ponto relevante nesse trecho é a política de tolerância zero para com os países que não consideram o tema da mesma forma que o seu governo.

A invasão ao Iraque em 2003 se tornou um ponto central na guerra ao terror após o Afeganistão. O suposto motivo dessa invasão seria a existência de armas de destruição em massa em poder do governo iraquiano que é acusado de patrocinar grupos terroristas.

Year after year, Saddam Hussein has gone to elaborate lengths, spent enormous sums, taken great risks to build and keep weapons of mass destruction. But why? The only possible explanation, the only possible use he could have for those weapons, is to dominate, intimidate, or attack.

With nuclear arms or a full arsenal of chemical and biological weapons, Saddam Hussein could resume his ambitions of conquest in the Middle East and create deadly havoc in that region. [...]Evidence from intelligence sources, secret communications, and statements by people now in custody reveal that Saddam Hussein aids and protects terrorists, including members of Al Qaida (BUSH, 2003).

Ao longo dos dois mandatos de Bush, seus discursos demonstram claramente seus pensamentos e propostas políticas, porém, ao longo da leitura dos mesmos se percebeu que os textos se repetiram em sua forma:

Our greatest responsibility is the active defense of the American people. Twenty-eight months have passed since September the 11th, 2001—over 2 years without an attack on American soil. And it is tempting to believe that the danger is behind us. That hope is understandable, comforting— and false. The killing has continued in Bali, Jakarta, Casablanca, Riyadh, Mombasa, Jerusalem, Istanbul, and Baghdad. The terrorists continue to plot against America and the civilized world. And by our will and courage, this danger will be defeated.[...] As part of the offensive against terror, we are also confronting the regimes that harbor and support terrorists and could supply them with nuclear, chemical, or biological weapons. The United States and our allies are determined: We refuse to live in the shadow of this ultimate danger (BUSH, 2004).

In the long term, the peace we seek will only be achieved by eliminating the conditions that feed radicalism and ideologies of murder. If whole regions of the world remain in despair and grow in hatred, they will be the recruiting grounds for terror, and that terror will stalk America and other free nations for decades. The only force powerful enough to stop the rise of tyranny and terror and replace hatred with hope is the force of human freedom. Our enemies know this, and that is why the terrorist Zarqawi recently declared war on what he called the "evil principle" of democracy. And we've declared our own intention: America will stand with the allies of freedom to

support democratic movements in the Middle East and beyond, with the ultimate goal of ending tyranny in our world (BUSH, 2005).

America rejects the false comfort of isolationism. We are the nation that saved liberty in Europe and liberated death camps and helped raise up democracies and faced down an evil empire. Once again, we accept the call of history to deliver the oppressed and move this world toward peace. We remain on the offensive against terror networks. We have killed or captured many of their leaders. And for the others, their day will come. [...] Our offensive against terror involves more than military action. Ultimately, the only way to defeat the terrorists is to defeat their dark vision of hatred and fear by offering the hopeful alternative of political freedom and peaceful change. So the United States of America supports democratic reform across the broader Middle East. (BUSH, 2006).

Our goal is a democratic Iraq that upholds the rule of law, respects the rights of its people, provides them security, and is an ally in the war on terror. In order to make progress toward this goal, the Iraqi Government must stop the sectarian violence in its capital. But the Iraqis are not yet ready to do this on their own. So we're deploying reinforcements of more than 20,000 additional soldiers and marines to Iraq. [...] The war on terror we fight today is a generational struggle that will continue long after you and I have turned our duties over to others. And that's why it's important to work together so our Nation can see this great effort through. Both parties and both branches should work in close consultation. It's why I've proposed to establish a special advisory council on the war on terror, made up of leaders in Congress from both political parties (BUSH, 2007).

We are engaged in the defining ideological struggle of the 21st century. The terrorists oppose every principle of humanity and decency that we hold dear. Yet in this war on terror, there is one thing we and our enemies agree on: In the long run, men and women who are free to determine their own destinies will reject terror and refuse to live in tyranny. And that is why the terrorists are fighting to deny this choice to the people in Lebanon, Iraq, Afghanistan, Pakistan, and the Palestinian Territories. And that is why, for the security of America and the peace of the world, we are spreading the hope of freedom. On the homefront, we will continue to take every lawful and effective measure to protect our country (BUSH, 2008).

Hoff (2017, p. 264) conclui que as guerras preventivas mencionadas por Bush foram “um dos principais métodos utilizados após os atentados de 11 de setembro pelo país”, pois o terrorismo foi securitizado a tal ponto que os EUA o utilizaram como instrumento para legitimar suas ações pelos seus interesses no Oriente Médio. Além disso, os EUA puseram em prática violações de direitos humanos, como o uso da tortura, os ataques a civis, tanto no Afeganistão quanto no Iraque, e o extremo monitoramento sobre cidadãos norte americanos e sobre a imprensa.

A partir do exposto é evidente que o terrorismo se tornou prioridade na agenda de segurança internacional no governo Bush. O tema foi usado de maneira instrumental para elaboração de políticas de intervenção e violação dos direitos humanos, exibindo assim a tomada de medidas extraordinárias e o uso da força para promoção do liberalismo e democracia para o mundo como arma de combate ao terrorismo.

3.3 Barack Obama e aeronaves não tripuladas

Barack Obama foi eleito presidente dos EUA em plena crise econômica, sob o lema *Yes we can* (Sim, nós podemos). Havia muitas expectativas de a administração de Obama ser diferente da de Bush, principalmente na política externa. Obama assumiu o cargo decidido a fechar a baía de Guantánamo e retirar as tropas do Iraque e do Afeganistão, pressionando os governos desses Estados a responsabilizar-se por sua própria segurança e manter o seus territórios livres de terroristas da Al Qaeda (SANTOS; TEIXEIRA, 2015, p. 126).

And with our friends and allies, we will forge a new and comprehensive strategy for Afghanistan and Pakistan to defeat al Qaeda and combat extremism. Because I will not allow terrorists to plot against the American people from safe havens half a world away (OBAMA, 2009).

A respeito do Iraque, o governo americano sentia-se seguro de que não havia mais grupos terroristas no território a ponto de retirar suas tropas do país o mais breve possível, mas isso não significava o abandono do território, pois os Estados Unidos garantiram seu apoio ao país.

As we take the fight to Al Qaida, we are responsibly leaving Iraq to its people. As a candidate, I promised that I would end this war, and that is what I am doing as President. We will have all of our combat troops out of Iraq by the end of this August. We will support the Iraqi Government as they hold elections, and we will continue to partner with the Iraqi people to promote regional peace and prosperity. But make no mistake: This war is ending, and all of our troops are coming home (OBAMA, 2010).

Look to Iraq, where nearly 100,000 of our brave men and women have left with their heads held high. American combat patrols have ended, violence is down, and a new Government has been formed. This year, our civilians will forge a lasting partnership with the Iraqi people, while we finish the job of bringing our troops out of Iraq. America's commitment has been kept. The Iraq war is coming to an end (OBAMA, 2011).

No começo de seu mandato, Obama estava focado na recessão. Suas falas sobre terrorismo em seus discursos são muito breves, porque a ameaça terrorista tornou-se temporariamente secundária à ameaça econômica. A partir de 2012 o terrorismo se tornou tema principal mais uma vez.

As the tide of war recedes, a wave of change has washed across the Middle East and North Africa, from Tunis to Cairo, from Sana'a to Tripoli. A year ago, Qadhafi was one of the world's longest serving dictators, a murderer with American blood on his hands. Today, he is gone. And in Syria, I have no doubt that the Assad regime will soon discover that the forces of change cannot be reversed and that human dignity cannot be denied. How this incredible transformation will end remains uncertain. But we have a huge stake in the outcome (OBAMA, 2012).

Today, the organization that attacked us on 9/11 is a shadow of its former self. It's true, different Al Qaida affiliates and extremist groups have emerged, from the Arabian Peninsula to Africa. The threat these groups pose is evolving. But to meet this threat, we don't need to send tens of thousands of our sons and daughters abroad or occupy other nations. Instead, we'll need to help countries like Yemen and Libya and Somalia provide for their own security and help allies who take the fight to terrorists, as we have in Mali. And where necessary, through a range of capabilities, we will continue to take direct action against those terrorists who pose the gravest threat to Americans (OBAMA, 2013).

O que antes era guerra ao terror tornou-se luta contra ideologia extremista violenta, uma luta contra a Al Qaeda e posteriormente o Estado Islâmico (ISIS). Embora a Al Qaeda tenha se enfraquecido com a morte de Osama Bin Laden em maio de 2011, o grupo terrorista não deixou de ser uma preocupação para os Estados Unidos.

De acordo com Gillombardo (2016) a diferença entre os governos Bush e Obama quanto o combate ao terrorismo está na retórica em relação ao terror e no contexto vivido.

We can posit that President Obama's "peacetime" terrorism rhetoric, meaning he is not responding to an attack, focuses on policies and the political state of our union (GUILLOMBARDO, 2016, p. 100).

A resposta do presidente Obama ao terrorismo se manifesta em um apelo ao orgulho nacional e à construção da ameaça para que ele possa fazer avançar sua agenda política. Um momento crucial para o enquadramento do terrorismo ocorreu no discurso do Estado da União de 2016 do Presidente Obama, visto que a

população americana sentia-se ameaçada devido o histórico de atentado contra os EUA e os recentes ataques ocorridos na Europa.

The Middle East is going through a transformation that will play out for a generation, rooted in conflicts that date back millennia. Economic headwinds are blowing in from a Chinese economy that is in significant transition. Even as their economy severely contracts, Russia is pouring resources in to prop up Ukraine and Syria, client states that they saw slipping away from their orbit. And the international system we built after World War II is now struggling to keep pace with this new reality. It's up to us, the United States of America, to help remake that system. And to do that well, it means that we've got to set priorities. Priority number one is protecting the American people and going after terrorist networks. Both Al Qaida and now ISIL pose a direct threat to our people, because in today's world, even a handful of terrorists who place no value on human life, including their own, can do a lot of damage. They use the Internet to poison the minds of individuals inside our country. Their actions undermine and destabilize our allies. We have to take them out. But as we focus on destroying ISIL, over-the-top claims that this is world war III just play into their hands. Masses of fighters on the back of pickup trucks, twisted souls plotting in apartments or garages, they pose an enormous danger to civilians; they have to be stopped. But they do not threaten our national existence. That is the story ISIL wants to tell. That's the kind of propaganda they use to recruit. We don't need to build them up to show that we're serious, and we sure don't need to push away vital allies in this fight by echoing the lie that ISIL is somehow representative of one of the world's largest religions. We just need to call them what they are: killers and fanatics who have to be rooted out, hunted down, and destroyed (OBAMA, 2016).

Apesar das expectativas por mudanças, Obama que atacava com vigor a guerra ao terror e as medidas de monitoramento adotado pelo Bush manteve muitas políticas do Bush. Em particular, renovou a *Patriot Act*, assinada por Bush após os ataques do 11 de Setembro, uma lei que fortalece a vigilância doméstica com finalidade de segurança nacional além de continuar e aumentar a campanha de operações de drones do seu antecessor (NEW AMERICA FOUNDATION, 2013 *apud* ROUMANIUK; WEBB; STEWART, 2015).

Desde os ataques 2001, várias medidas extraordinárias foram implementadas, e serviram como características da securitização da guerra ao terror. Ambas as administrações, Bush e Obama, mantiveram o terrorismo internacional em estado securitizado, submetendo-o a medidas consideradas extraordinárias, que vão além dos parâmetros da política anterior ao 11 de setembro. De acordo com Torres (2015), a Guerra ao Terror institucionalizou meios para colocar em prática essas medidas extraordinárias:

- i. Anulação dos direitos humanos
 - a) Execução irregular;
 - b) Tortura;
 - c) Vigilância política.
- ii. Dar-se o direito de atacar com base em suspeitas de ameaça futura ou iminente
- iii. Intervenção do Estado e ocupação militar, como as do Iraque e do Afeganistão
- iv. Uso de Veículo aéreo não tripulado, drones para ataques

Poderíamos ligar mais estreitamente o uso de drones às medidas consideradas extraordinárias, pois a partir do uso desses objetos, Obama dispensou preocupações com questões complicadas de detenção e interrogatório porque os terroristas rastreados foram mortos, não presos e interrogados.

De acordo Romaniuk, Webb e Stewart (2015, p. 236 tradução da autora) as medidas extraordinárias “representam um conjunto de ferramentas de segurança que os EUA colocaram em prática em sua resposta contra a ameaça existencial do terrorismo internacional como parte da guerra ao terror”. Tanto os chefes de Estado quanto os acadêmicos aceitaram essas medidas como ações de segurança na guerra ao terror. Desta forma, pode ser tomada como evidência de que o uso de drones se enquadrou no campo de medidas extraordinárias, particularmente dado que essa ação emergiu e evoluiu no âmbito do combate ao terrorismo.

CONCLUSÕES FINAIS

Com o presente artigo é possível observar que há um esforço para definir o terrorismo no meio acadêmico de modo aceito universalmente, mas isso não significa que estamos chegando a um consenso. Um dos maiores problemas relacionado à definição do terrorismo está no olhar de quem ver, pois há divergências entre o que é o terrorismo e o que é a resistência. Apesar das tentativas, as Nações Unidas não foram capazes de chegar a uma definição consensual porque alguns países se posicionaram a favor de grupos que seriam considerados terroristas, por isso a ONU se mantém “relativa” a questão.

O terrorismo visando objetivos políticos ou não, deve ser combatido, e quanto a isso não deve haver dúvidas. Mas, para alcançar esse objetivo, é necessário que o terrorismo tenha uma definição clara e objetiva e contenha critérios para aplicação dessa definição. Não obstante, é importante evitar que tudo seja considerado terrorismo devido à retórica política do termo. Pois, esse pode transformar o conceito em comum e um Estado mais forte podem usar como instrumento de legitimação do uso da força no cenário internacional.

Uma segunda conclusão importante, é que a análise sobre o conceito de securitização permitiu explorar a construção retórica em torno da ameaça terrorista, permitindo assim demonstrar como o conceito de terrorismo é instrumental na política de segurança internacional dos Estados Unidos. Pois, antes do 11 de setembro, o terrorismo era tratado como uma ameaça marginal e passou a ser tratado como ameaça emergencial, após o 11 de setembro.

Após a análise dos vinte e seis discursos dos presidentes americanos de 1990 a 2016, percebe-se que depois dos atentados do 11 de setembro, os Estados Unidos passaram a apontar o terrorismo como uma de suas principais ameaça e para todo o cenário internacional. Essa mudança no tratamento se evidencia na retórica dos presidentes americanos, que começam a identificar o terrorismo como uma ameaça muito mais forte do que era antes. Ao realizar uma análise de discursos políticos do governo americano, é importante considerar que esse lida diretamente com sujeitos do Estado e com atores internacionais. Isso é necessário para entender que “o custo político será reduzido quando se possui a legitimação no âmbito doméstico e internacional” (SUAREZ, 2013, p. 167).

Em vista dos argumentos apresentados nesse artigo, podemos inferir que a falta de uma definição objetiva do termo terrorismo permite uma instrumentalização através da securitização da ideia de uma ameaça existencial. O terrorismo enquanto ameaça existencial permitiu os EUA elaborar um plano político interno e externo que sem a justificativa do terrorismo, seriam impossíveis de realizar ou teriam um grande custo político.

Dessa maneira, o terrorismo como ameaça existencial permitiu o governo americano tomar medidas que se justificam e se legitimam para garantir a segurança do país e de seus nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, Priscila Drozdek de. **Terrorismo**: uma abordagem conceitual. 2015. Monografia (Especialização em Sociologia Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ALTMAN, Max. Hoje na História: 1993 - World Trade Center é alvo de bomba em Nova York. **OPERAMUNDI**. São Paulo, fev. 2013. Seção História. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/historia/27403/hoje-na-historia-1993-world-trade-center-e-alvo-de-bomba-em-nova-york>. Acesso em: 17 maio 2019.

ARBEX Jr., JOSÉ. Terrorismo, um legado da história. **Revista Pangea**, out. 2001. Disponível em: <http://www.clubemundo.com.br/revistapangea>. Acessado em: 02 set. 2018

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, ed. 2003.

BEZERRA, Juliana. 11 de Setembro. **Toda Matéria**. abr. 2019. Seção Geopolítica. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/11-de-setembro>. Acesso em: 17 maio 2019.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BUSH, George. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union**. 19 jan. 1991. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-1> Acesso em: 20 fev. 2019

BUSH, George W. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union**. 29 jan. 2002. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-22> Acesso em: 20 fev. 2019

BUSH, George W. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union**. 28 jan. 2003. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-23> Acesso em: 20 fev. 2019

BUSH, George W. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union**. 20 jan. 2004. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-24> Acesso em: 20 fev. 2019

BUSH, George W. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union**. 2 fev. 2005. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-14> Acesso em: 20 fev. 2019

BUSH, George W. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union**. 31 jan. 2006. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-13> Acesso em: 20 fev. 2019

BUSH, George W. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union.** 23 jan. 2007. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union> Acesso em: 20 fev. 2019

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a New Framework for Analysis.** Boulder, Colo.: Lynne Rienner Pub., 1998.

CLINTON, William J.. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union.** 17 fev. 1993. Disponível em: <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/february-17-1993-address-joint-session-congress> Acesso em: 20 fev. 2019

CLINTON, William J.. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union.** 23 jan. 1996. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-10> Acesso em: 20 fev. 2019

CLINTON, William J.. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union.** 4 fev. 1997. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-9> Acesso em: 20 fev. 2019

CORRÊA, Érica de Castro. A sociedade contemporânea e o espetáculo do terror. **Revista verso e reverso**, Porto Alegre, v. 30, n. 74 mai./ago. 2016. Disponível em: Acesso em: 14 abr. 2018.

DIAS, Vanda Amaro; MOTA, Sarah Carreira da; RANITO, Jovana Jezdimirovic. Retrospectiva do conceito de segurança: alargamento e aprofundamento da agenda securitária no pós-guerra fria. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, v. 9, n. 2 p. 1-26, jul./dez. 2011.

ESTADOS UNIDOS. United States Department of State, **Patterns of Global Terrorism**, Código 22, Sessão 2656 (d). Washington, 1999. Disponível em: www.state.gov/s/ct/rls/. Acesso em: 1 out. 2018.

ESTADOS UNIDOS. [Constituição (1787)]. **Constituição dos Estados Unidos da América de 1787.** Washington. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html> Acesso em: 25 out. 2018.

FUKUYAMA, Francis. The end of the history?. **The national interest**, n. 16, p. 3-18, mar. 1989.

GILLOMBARDO, Tabitha Courtland. **Bush, Obama, and Terrorism: A new framework for analyzing threat response rhetoric.** Middletown, apr. 2016. Disponível em: https://wescholar.wesleyan.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2553&context=etd_hon_theses Acesso em: 25 fev. 2019.

HOFF, Natali Laise Zamboni. George W. Bush e a Securitização do Terrorismo após os Atentados de 11 de Setembro de 2001. **Conjuntura Global**, Curitiba, vol. 6 n. 2,

p. 246-266, mai./ago, 2017. Disponível em:
<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/54615/33154> Acesso em: 25 mar.2019.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de; SOUZA, André de Mello e. A relevância do terrorismo na política internacional contemporânea e suas implicações para o Brasil. *In*: MORAES, Rodrigo Fracalossi de; NASSER, Reginaldo Mattar; SOUZA, André de Mello e. (Org.). **Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI**. Brasília: Ipea, 2014.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. **Securitização e política de exceção: o excepcionalismo internacionalista norte-americano na segunda Guerra do Iraque**. São Paulo: UNESP, 2018.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. Securitização do terrorismo e a produção de insegurança: A experiência da segunda Guerra do Iraque. *In*: **1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais**. Brasília, 2012. Disponível em:
www.seminariopos2012.abri.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=513. Acesso em: 10 dez. 2018.

PELLET, Sarah. O Desafio da Comunidade Internacional frente ao Terrorismo: a ambiguidade da noção de terrorismo. *In*: BRANT, Leonardo Nemer. (Coord.). **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil: as perspectivas político-jurídicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. **Hidropolítica e segurança: as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada**. 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SÁ, Matheus Zorzi. Análise da necessidade de regulamentação do crime de terrorismo. **Revista dos tribunais**, vol. 965, mar. 2016. Disponível em:
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.965.09. Acesso em: 5 fev. 2019.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 23, n. 53, p. 9-26, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 ago. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987315235302>

SANTANA, Israel Marcos de Sousa. **Terrorismo**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02 nov. 2013. Disponível em:
<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45675&seo=1>. Acesso em: 11 jun. 2018.

TEIXEIRA, Ulysses Tavares. **Tradição liberal e exportação de democracia na era Bush**. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

WEAVER, Ole. Politics, security, theory. **Security Dialogue**, United Kingdom, v. 42, 2011.