



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS DE PORTO NACIONAL  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**GABRIEL JOSÉ RODRIGUES NEPOMUCENO**

**A EUROPOL E O COMBATE AO TERRORISMO NA UNIÃO  
EUROPEIA**  
UM ESTUDO A PARTIR DA FRANÇA SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA

Porto Nacional / TO  
2021

**GABRIEL JOSÉ RODRIGUES NEPOMUCENO**

**A EUROPOL E O COMBATE AO TERROR NA UNIÃO  
EUROPEIA**  
UM ESTUDO A PARTIR DA FRANÇA SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA

Monografia foi avaliada e apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Porto Nacional, Curso de Relações Internacionais para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

Porto Nacional / TO  
2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

- N441e Nepomuceno, Gabriel José Rodrigues.  
A EUROPOL E O COMBATE AO TERRORISMO NA UNIÃO  
EUROPEIA: Um estudo a partir da França sob a ótica da Governança. /  
Gabriel José Rodrigues Nepomuceno. – Porto Nacional, TO, 2021.  
59 f.
- Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus  
Universitário de Porto Nacional - Curso de Relações Internacionais, 2021.  
Orientador: Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda
1. Terrorismo. 2. Governança Securitária. 3. União Europeia. 4. Segurança  
Internacional. I. Título

**CDD 320**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer  
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.  
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184  
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

# **FOLHA DE APROVAÇÃO**

GABRIEL JOSÉ RODRIGUES NEPOMUCENO

## **A EUROPOL E O COMBATE AO TERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA: UM ESTUDO A PARTIR DA FRANÇA SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA**

Monografia foi avaliada e apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Porto Nacional, Curso de Relações Internacionais para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda, UFT

---

Prof. Dr. Fernando José Ludwig, UFT

---

Profa. Dra. Mariana Preta Oliveira de Lyra, UNILAB

Porto Nacional, 2021.

*“Longe é um lugar que não existe.”  
Richard Bach*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus pela oportunidade de poder concluir o curso de Relações Internacionais com o qual sempre me identifiquei.

Agradeço aos meus pais, Daniel Nepomuceno e Cássia Nepomuceno, por sempre me apoiarem em tudo que faço e nunca medirem esforços para que eu alcance os meus sonhos. É impossível agradecer e retribuir todo o amor dado a mim.

Meus mais sinceros agradecimentos a todos familiares que estiveram de verdade junto comigo durante a minha caminhada rumo a formação. Destaco um agradecimento especial ao meu avô, Pedro Nepomuceno, de quem nunca me esquecerei.

Meu mais que obrigado à minha namorada, Svenja Keese, por ser meu alicerce e meu suporte em todos os momentos. Obrigado por ser minha inspiração e meu motivo! Não é possível agradecer em palavras e descrever a sua importância durante toda a minha trajetória de vida.

Agradeço imensamente a todos os meus amigos e amigas que foram fundamentais para que eu me mantivesse firme durante os últimos anos que, muitas vezes, estivemos longe, seja por causa do local de residência, viagens ou pela pandemia.

Agradeço especialmente a todos os meus professores e professoras. Sem eles e elas, nada seria possível. Todos os ensinamentos passados foram fundamentais durante o meu trajeto rumo a conclusão do curso de Relações Internacionais.

Meu muitíssimo obrigado a meu orientador Jan Marcel pela paciência e disposição para ajudar durante a elaboração do trabalho. Digo muitíssimo obrigado também ao professor Fernando Ludwig que esteve comigo durante os estágios iniciais deste projeto e a professora Mariana Lyra por se ter disponibilizado a participar da banca do trabalho.

Gostaria de agradecer também a todos os meus colegas de turma e amigos que conheci na Universidade. Dedico muito deste trabalho a todos que, mais que ninguém, sabem das dificuldades que enfrentamos para que pudéssemos chegar onde estamos. Valéria, Luyde, Isadora, Erick e Yara, muito obrigado.

Finalmente, agradeço a mim mesmo, pela força e calma durante os momentos em que fui testado.

## RESUMO

O fenômeno do terrorismo é uma das maiores preocupações atuais da União Europeia. Sabe-se que essa atividade criminosa não é exclusividade do século XXI, porém as ações do terror tomam formas ao passar dos anos. Na Europa, em especial, o terrorismo jihadista é a maior ameaça aos países. Fato é que, para combatê-lo, não são necessárias apenas medidas adotadas a nível nacional. Sendo assim, arranjos securitários por meio de governança são perceptíveis no bloco europeu a fim de suprimir o terrorismo. Nesse contexto, é estudado nesse trabalho as questões relacionadas à ameaça terrorista atual e a resposta europeia, com base na governança securitária. Além disso, foca-se no papel da Europol na construção de uma Europa mais segura em termos de ameaça terrorista. O objetivo deste trabalho é apontar a relação existente entre a atuação da Europol e a diminuição do terrorismo. Para responder à pergunta de pesquisa, é feita uma pesquisa aplicada e exploratória através de uma análise qualitativa com método indutivo. Para além disso, há o exercício do estudo de caso sobre a situação do terrorismo na França. Em consequência da pesquisa, esse trabalho conclui que a instituição tem papel fundamental, mas diferente da noção comum de atuação policial. Ou seja, a atuação direta através da realização de operações e estratégias não é a única maneira pela qual a função da Europol se expressa na governança securitária Europeia.

**Palavras-chaves:** Segurança Internacional; Europol; Terrorismo; União Europeia; Governança.

## **ABSTRACT**

The phenomenon of terrorism is one of the biggest current concerns of the European Union. It is known that this criminal activity is not unique to the 21st century, but the actions of terror take shape over the years. In Europe, in particular, Jihadist terrorism is the biggest threat to countries. The fact is that it is not only national measures that are needed to fight it. Thus, security arrangements through governance are perceptible in the European bloc in order to suppress terrorism. In this context, this paper studies the issues related to the current terrorist threat and the European response, based on security governance. Moreover, it focuses on the role of Europol in building a safer Europe in terms of terrorist threat. The aim of this paper is to point out the existing relationship between Europol's actions and the decrease of terrorism. To answer the research question, an applied and exploratory research is conducted through qualitative analysis with inductive method. Furthermore, there is the exercise of case study on the situation of terrorism in France. As a result of the research, this paper concludes that the institution has a fundamental role, but different from the common notion of police action. In other words, direct action through operations and strategies is not the only way in which Europol's role is expressed in European security governance.

**Keywords:** International Security; Europol; Terrorism; European Union; Governance.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Terrorismo de inspiração religiosa/jihadista na EU.....	24
Figura 2 – Quadro legislativo de sancionamento de atos de Terrorismo na França.....	42

## LISTA DE TABELAS

Gráfico 1 - Orçamento anual da Europol na União Europeia de 2010 a 2020 (em milhões de Euros €).....	36
Gráfico 2 - Número de funcionários empregados pela Europol de 2001 a 2019 .....	37
Gráfico 3 - Número de ataques terroristas na França de 1972 a 2020.....	43
Gráfico 4 - Pesquisa de pessoas que confiam no governo em matéria de segurança contra o terrorismo na França de dezembro de 2016 a julho de 2019.....	47
Tabela 1 - Posição francesa no Índice Global de Terrorismo em termos de impacto 2016 a 2020. ....	49

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BBC	British Broadcasting Corporation (Corporação Britânica de Radiodifusão)
BM	Banco Mundial
CE	Comissão Europeia
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
Dr.	Doutor
ECTC	Centro Europeu Contra ao Terrorismo
EUA	Estados Unidos da América
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
FMI	Fundo Monetário Internacional
GCPC	Grupo de Controle Parlamentar Conjunto
ONU	Organização das Nações Unidas
P.	Página
PE	Parlamento Europeu
PNR	Registro de Nome do Passageiro
Prof.	Professor
TE-SAT	Relatório sobre a Situação e Tendências do Terrorismo na União Europeia
TEJ	Tribunal Europeu de Justiça
TFUE	Tratado de Fundação da União Europeia
TO	Tocantins
UE	União Europeia
UFT	Universidade Federal do Tocantins

## LISTA DE SÍMBOLOS

€      Moeda Euro

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>A GOVERNANÇA SECURITÁRIA E TERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Conceitos e Características da Governança e seus Aspectos Securitários.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Terrorismo no Século XXI.....</b>	<b>20</b>
<b>2.3</b>	<b>As Facetas do Terrorismo.....</b>	<b>23</b>
<b>2.4</b>	<b>Considerações do Capítulo.....</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>AS QUESTÕES SECURITÁRIAS NA UNIÃO EUROPEIA.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>A União Europeia.....</b>	<b>28</b>
<b>3.2</b>	<b>O papel da Europol na Segurança Europeia.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3</b>	<b>O Cenário da Luta Antiterrorista na Europa desde o ano de 2015.....</b>	<b>34</b>
<b>3.4</b>	<b>Considerações do Capítulo.....</b>	<b>38</b>
<b>4</b>	<b>A FRANÇA FRENTE A PRÁTICA TERRORISTA EM SEU TERRITÓRIO.....</b>	<b>40</b>
<b>4.1</b>	<b>A Legislação de Segurança Francesa e a Percepção de Ameaça Terrorista.....</b>	<b>40</b>
<b>4.2</b>	<b>A França e a Europol.....</b>	<b>44</b>
<b>4.3</b>	<b>A Sociedade Francesa e o Terrorismo.....</b>	<b>46</b>
<b>4.4</b>	<b>Considerações do Capítulo.....</b>	<b>48</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>51</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>
	<b>ANEXO A.....</b>	<b>58</b>
	<b>ANEXO B.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Europa, em 2015, contabilizou mais de 200 ataques terroristas (falhados, frustrados ou completos) em seu território. As ações de terror resultaram em 151 mortes, sendo 148 na França decorrentes dos atentados ocorridos no primeiro e segundo semestre, de acordo com dados do Relatório sobre a Situação e Tendências do Terrorismo na União Europeia (TE-SAT) do ano de 2016.

A investida à França daquele ano foi a mais mortal desde os atentados coordenados ao sistema de trem da capital espanhola, Madrid, em março de 2004, como bem destaca uma matéria publicada na Revista Exame (2004) dois dias após os ataques. Diante disso, as preocupações da comunidade europeia à ameaça securitária gerada pelo Terrorismo se elevaram.

Como resultado dos ataques na Europa no início de 2015, os membros do Conselho Europeu lançaram em conjunto uma Declaração relacionada à orientação dos esforços antiterroristas por partes dos estados membros da União Europeia (UE) a partir daquele contexto (CONSELHO EUROPEU, 2021). No ano de 2020, de forma parecida à declaração anterior e por conta dos atentados na França, os Ministros de Assuntos Internos da UE emitiram um documento afim de reforçar os trabalhos contra o terror. É possível ter acesso às declarações nos veículos midiáticos oficiais do Conselho da União Europeia. Frente a isso, observa-se que na segunda metade da década as ações extremistas estiveram entre as principais preocupações em relação à segurança dos países europeus.

Segundo o próprio site oficial da Europol (2021), ela atua no combate ao terrorismo com a captação, análise e intercâmbio de informação; além de seus esforços antiterroristas contarem com a coordenação do ECTC (Centro Europeu Contra ao Terrorismo). Ademais, a agência destaca que a maior preocupação, em relação à sua segurança e de seus cidadãos, dos Estados-Membros da União Europeia é a prática de terrorismo jihadista.

Por conseguinte, a Europol realiza anualmente, desde 2007, o TE-SAT. Este documento produzido pela organização aborda todas as modalidades do crime de terrorismo, sendo possível denominá-los como terrorismo jihadista, etno-nacionalista e separatista, de ala esquerda e anarquista, direitista, e de questão única.

O Terrorismo é uma das formas de manifestações do crime organizado transnacional. Em uma perspectiva atual, é possível dizer que as organizações criminosas se estruturam através de redes difusas de atuação econômica, como classifica Guilherme Cunha Werner (2009). Isso acarreta o fato de existir abjunção entre a liderança do grupo e os chefiados, o

que engendra desafios complexos para o exercício da governança securitária das instituições delegadas à supressão da atividade do terror.

Segundo Álisson Raposo (2007, p.40) em seu artigo publicado na Revista Brasileira de Inteligência, o terrorismo “pode ser definido como o uso intencional – ou ameaça de uso – de violência por um grupo político organizado contra populações não-combatentes, de forma a se alcançar objetivos político-ideológicos”. Logo, este fenômeno possui dimensões internacionais e, para além disso, imprevisíveis. Diante do profundo grau de complexidade apresentado pela atividade terrorista, os países europeus atuam em conjunto, no que pode se observar uma forma pela qual a governança securitária se expressa, em prol de combater a ação do crime em seus territórios.

Dentro deste contexto, o presente trabalho procura produzir uma colaboração à área de Relações Internacionais no campo da Segurança Internacional, através de uma minuciosa análise sobre um fenômeno que compõe constantemente o quadro de temas de discussão na agenda de segurança global. A pergunta de partida feita para nortear a pesquisa foi a seguinte: qual a relação entre as ações da Europol e o combate ao terrorismo na União Europeia sob a ótica do conceito de governança?

A hipótese para a problemática apresentada é que as ações da instituição policial se refletiram no combate à atividade terrorista na Europa entre 2015 e 2020 diante do entendimento de governança securitária, porém sabe-se também da impossibilidade de atingir um grau zero de risco apresentado pelo terrorismo. Sendo assim, o sentimento de insegurança quanto à ameaça dos grupos de terror ainda é presente e comum nos cidadãos do bloco europeu.

Este trabalho entende governança tendo em vista o documento do Banco Mundial *Governance and Development* (1992, p.1), que a conceitua como o “exercício da autoridade, administração, controle e poder de governo”. Para além da concepção adotada pela instituição financeira, é preciso entender a maneira através da qual essa prática é também vista por autores acadêmicos.

Santos (1997, p. 341) destaca que “o conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho Estatal”. A partir disso, é possível perceber que atividade de governança pode ser exercida também por instituições, portanto o ponto discutido aqui se relaciona às articulações dispostas pela Europol propensas ao concurso a favor das ações de combate contra o terrorismo.

A relevância desta investigação se expressa diante dos impasses advindos da problemática do crime organizado transnacional, em especial o terrorismo. Isto posto, a

logística organizacional necessária para um efetivo funcionamento do fluxo de segurança é de difícil alcance e alvo de constantes esforços. Portanto, torna-se indispensável o empreendimento analítico e científico para averiguação desta proposição pertinente.

Evidentemente, esta monografia busca analisar a relação das ações do Serviço Europeu de Polícia em prol do combate ao terrorismo. O objetivo geral é apontar se a atuação da Europol possui laço significativo com a diminuição da atividade terrorista na Europa. Já os objetivos específicos são a) definir o que é governança e terrorismo, bem como suas formas, b) analisar o contexto da União Europeia e as políticas estratégicas da Europol e c) estudar o caso francês na luta contra o terrorismo.

Com a finalidade de cumprir os propósitos deste trabalho, a metodologia utilizada é a pesquisa aplicada e exploratória através de uma análise qualitativa com método dedutivo, pois há o exame acurado das informações na busca pelas inferências. Isso implica dizer que há a inspeção dos microprocessos adjacente à revisão das práticas das partes envolvidas no desenvolvimento desta pesquisa. Para além disso, há também o exercício de um estudo de caso cujo escolhido concerne a situação do terrorismo na França durante o período correspondente à 2015 e 2020.

Seguidamente, a técnica de pesquisa qualitativa será, sobretudo, bibliográfica e documental. Compõem também a metodologia a utilização de fontes primárias e secundárias como relatórios técnicos, dissertações, teses e artigos. Naturalmente, a revisão de literatura é também uma das formas de obtenção de informações para ilustrar essa monografia.

Este trabalho tem sua estrutura organizada em três capítulos. O capítulo de número 1 apresenta a fundamentação teórica, a conceituação de governança e terrorismo, além da discussão acerca deste fenômeno e a forma através da qual a governança se expressa por meio das instituições de segurança na Europa.

Logo após, o segundo capítulo explora a prática terrorista na Europa, bem como o papel das ações combativas da Europol e o cenário da luta antiterrorista na Europa desde o ano de 2015. A escolha da instituição se deu por conta do seu caráter estratégico.

Já o capítulo 3 consiste no estudo de caso, este que se refere à análise da situação francesa frente à ameaça terrorista, além de estudar a atuação da Europol junto das agências de segurança francesas a fim de suprimir a atividade terrorista no país. Por fim, há as considerações finais. Esta última parte levanta os resultados da pesquisa e investiga o cumprimento dos objetivos preliminarmente traçados.

## **2 A GOVERNANÇA SECURITÁRIA E O TERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA**

Este capítulo tratará dos principais temas que envolvem este trabalho a partir de uma base teórica e conceitual que servirão como um suporte para o desenvolvimento das próximas partes. Para a fundamentação teórica, busca-se compreender as diferentes visões sobre o que é Governança, além de abordar a ameaça terrorista no Século XXI. Portanto, é possível notar desde já que a proposta se debruça sobre questões complexas e historicamente versadas.

Para isto, esse capítulo é dividido em quatro (4) subseções. A primeira tratará dos conceitos e das características da Governança abordando seu caráter relacionado à estrutura de segurança. Em seguida, aborda-se o fenômeno terrorista perante a atualidade, ou seja, nessa sessão são discutidos os elementos que compõem a ameaça. Já a terceira parte irá tratar das facetas da atividade criminosa – suas diferentes formas. Por fim, o capítulo é concluído com a reflexão acerca da relação combativa existente entre governança e terrorismo.

### **2.1 Conceitos e Características da Governança e seus Aspectos Securitários**

Ao partir do pressuposto que governança não é algo concreto, ou seja, não é institucionalizado, há margens para diversas interpretações e conceitualizações do que ela seria. Em primeiro lugar, é importante lembrar que governança não é um sinônimo de governo, uma vez que este é bem menos qualificativo e detém uma disposição relacionada ao uso da força e ao cumprimento de funções associadas ao poder, como destaca Alcindo Gonçalves (2005, p.3). Já a governança possui expressões mais ligadas às dimensões da governabilidade através de processos ou arranjos cooperativos. De uma forma direta, um governo representa uma instituição enquanto arranjos institucionais expressam a governança.

“Governança” ganha notabilidade junto de outros termos como “Complexidade” e “Capacidade institucional”. Estes termos vieram, se não para substituir, para protagonizar as discussões contemporâneas de relações internacionais ao passo que “Poder”, “Soberania” e “Estado” perderam aderência segundo Jose Eduardo Gomides e Andrea Candida Silva (2009).

Frente a isso, cabe analisar as transformações ocorridas nas formas de governação, que foram decisivas para o aumento do estudo do que se denomina governança. Além da definição das instituições de Bretton Woods, Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), há conceitualizações como a de Laking (2001) que ressalta justamente uma das principais características da nova governação, a transparência e a participação dos cidadãos.

Laking (2001 apud LEVY, 2004) define governança como “Arranjos constitucionais, legais e administrativos pelos quais os governos exercem poder, bem como mecanismos correlatos para a *accountability*<sup>1</sup> pública, domínio da lei, transparência e participação cidadã”. Portanto, é possível perceber que a maneira pelo qual o poder é exercido é fundamental para a avaliação da capacidade governativa e não somente os resultados obtidos dela.

Ainda nesse sentido, a Comissão sobre Governança Global (1995, p.2) a conceitualiza da seguinte maneira:

A soma das várias maneiras como indivíduos e instituições, públicos e privados, gerenciam seus negócios comuns. É um processo contínuo através do qual, interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições e regimes com o poder de fiscalizar o cumprimento, bem como os arranjos informais com os quais pessoas e instituições concordaram ou que percebem ser de seu interesse.

Diante das diversas formas de se enxergar governança, cabe lembrar que as conceituações não são necessariamente antagônicas ou distintas, e sim apenas demonstram de fato a complexidade e grande possibilidade de abrangência em torno deste termo que é intrínseco às Relações Internacionais em seus mais diversos campos de estudo e áreas de atuação. Para este trabalho, a que se estuda é aquela relacionada à segurança, ou seja, a governança securitária, entendida por Carlos Arturi (2011) como cooperação interestatal em assuntos policiais, judiciários e de inteligência interna.

Portanto, é possível perceber com clareza que a definição de governança não é única. Isso se dá também pelo fato do termo se inserir em diversas áreas de estudos como as Relações Internacionais, Economia, Administração e Direito. Ainda, as formas pelas quais a governança se expressa é diferente de acordo com certas variáveis a exemplo da localidade, campo de interesse e atores envolvidos.

O Atentado aos Estados Unidos (EUA) de 11 de setembro de 2001 foi um marco para o aumento da cooperação em assuntos de segurança contra as novas ameaças. Compreende-se por novas ameaças as atividades como: imigração irregular crime organizado, movimentos antiglobalização e o próprio terrorismo, foco deste trabalho. Porém, cabe ressaltar que articulações de governança precedem a história recente e são notadas, em uma escala diferente, desde o Concerto Europeu.

---

<sup>1</sup> De acordo com o autor Roberto Moreno Spinoza (2012) é possível entender *accountability* como: prestação de contas, controle, responsabilização ou fiscalização.

A partir da intensificação dos movimentos interestatais na direção de uma maior cooperação, percebe-se cada vez mais a importância do envolvimento dos atores não-estatais e instituições transnacionais ao redor do globo. Estes atores deixaram de possuir um papel que era, de certa forma, passivo, para uma ação ativa de fato dentro da arena internacional. Portanto, o termo Governança Securitária gira em torno dessa relação entre organizações, governos e instituições com foco no debate da temática de segurança para a elaboração de resposta aos movimentos (novas ameaças) que contestam a ordem mundial.

Elke Krahmann (2003) desenvolve o seu conceito de Governança Securitária a partir da noção de que, antes do fim da Guerra Fria, o sistema de segurança internacional era caracterizado pela centralização. Sistema este que viera a se tornar cada vez mais fragmentado e complexo a partir da emergência das estruturas de segurança. De toda forma, não se pode afirmar que, no mundo contemporâneo, o sistema securitário é marcado pela descentralização. O que se observa diante das articulações entre os novos atores (instituições, organizações, agências privadas) é a transposição do centro de segurança dominado pelo Estado para elas próprias.

Quanto à defesa comum das nações, também se pode afirmar que já era comum notar vínculos securitários, porém pensados sob uma proposta diferente. Antes da década de 1990, a discussão sobre segurança “compartilhada”, ou seja, aquela que necessita de esforços conjuntos, ocorria, sobretudo, de forma direta (Krahmann, 2003). Isso significa dizer que os Estados estabeleciam relações securitárias entre si sem a presença de algum outro órgão e normalmente contra uma ameaça estatal, a exemplo das alianças formadas na Grande Guerra e na Segunda Guerra Mundial.

Contudo, estes vínculos obtiveram intensificação significativa com a emergência de instituições, da adoção de legislação específica sobre os temas relacionados às novas ameaças e firmamento de acordos de cooperação em áreas tanto operacionais quanto judiciais em termos internacionais com diferentes disposições, sejam bilaterais, supranacionais, multilaterais ou regionais.

Frente à intensificação da globalização e o surgimento da noção de responsabilidade compartilhada de problemas – estes que vieram a ser encarados como comunitários ou coletivos – houve movimentações em torno da busca por ferramentas que permitissem um enfrentamento mais efetivo dos desafios contemporâneos. Desta forma, através dessa busca, formam-se os arranjos institucionais que representam as estruturas de governança.

Tendo em vista a segurança como foco de movimentações institucionais, nota-se o surgimento de uma terceira via para o embate à ameaça terrorista. Com isso, há a perda de

protagonismo, porém não de responsabilidade, das estratégias governamentais no embate aos problemas comunitários com a crescente presença das instituições. Para além disso, a via supranacional, que possui semelhanças com o contexto ao qual a União Europeia se insere, se confunde com as interações entre os diversos atores, como é o caso da Europol em atuações conjuntas aos órgãos de defesa nacional dos países do continente.

Portanto, é claro que o aumento recente do papel institucional em matéria de segurança. Isso reforça-se ainda mais a partir do tema do terrorismo, uma vez que esta ameaça na Europa não é protagonizada por estados. Sendo assim, a integração entre estados e formação de organizações forma um dos principais *players* da arena internacional.

## 2.2 Terrorismo no Século XXI

De início, é necessário destacar que não há uma definição universal para o termo Terrorismo. Isso se dá pelo fato dessa prática criminosa não ter um único modo de operar e ser impulsionada por diferentes motivações, além de ser um conceito relacionado diretamente à modernidade.

Ademais, o Terrorismo traz à tona a vulnerabilidade dos Estados e seres humanos por conta de seu caráter imprevisível. De toda forma, arranjos cooperativos e coordenação institucional são fundamentais para que o embate a essa prática tenha resultados satisfatórios, que apesar de subjetivos, podem ser analisados diante dos dados de tentativas de ataque, ataques frustrados e realizados.

Apesar da conceituação não ser uma unanimidade, é possível observar que o terrorismo detém três elementos componentes em suas práticas, são eles: o medo, a política ou ideologia e a violência. Como ressalta Bruce Hoffman (2006, p.), o fato é que o terrorismo envolve "a criação e exploração deliberada do medo através da violência ou da ameaça de violência na busca de mudanças políticas".

No primeiro elemento, o medo, encontra-se a chave da ação terrorista. Este é o objetivo dos terroristas uma vez que através do terror às vítimas de atentados buscam amedrontar outros alvos. O medo é a propaganda do terror. Contudo, é importante frisar que um dos propósitos dos grupos extremistas é se fazerem presentes, ou seja, essas pessoas querem ser ouvidas e colocam suas causas acima da moralidade, segundo Bruce Hoffman.

Em seguida, o segundo elemento destacado pelo autor é a violência. Este talvez seja o mais claro dos três citados neste trabalho pois é o meio pelo qual os praticantes buscam atingir o seu objetivo, o medo (elemento um). Como anteriormente mencionado, terroristas

querem atingir através do medo o máximo de pessoas possíveis, porém, apesar dos ataques resultarem num alto número de mortos, esta é uma consequência e não a finalidade dos terroristas. É possível afirmar isso pois o resultado de uma ação de terror em uma sociedade é o mesmo com um atentado em que cinco ou cem pessoas morrem.

Já o terceiro elemento descrito por Hoffman é constituído pelo caráter “político” ou ideológico desta atividade criminosa. Diante desta questão, é preciso ainda ressaltar a necessidade de evitar estigmatizações, pois mesmo que diante de causas políticas e ideológicas relacionadas à religião, não é a própria religião o motivo para a realização de ataques e sim as formas interpretativas através das quais grupos extremistas enxergam as doutrinas.

Como bem destaca Monique Goldfeld (2021), pesquisadora do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), uma das questões que eleva a dificuldade de se definir terrorismo é o fato de que para uns o mesmo que é classificado como terrorista pode ser o *Freedom Fighter* (guerrilheiro para a liberdade) para outros.

Além de ser difícil definir terrorismo, não é fácil também apontar um marco histórico inicial para o início desse tipo de prática. A pesquisadora destaca que, apesar de ganhar força e ser uma preocupação internacional em maior escala, sobretudo, na história mais recente, é possível perceber o desenvolvimento do terrorismo desde o século XIX, mais especificamente desde 1860 com os movimentos anárquicos.

Posteriormente, já no século XX vieram ondas nacionalistas a partir da Grande Guerra seguidas de ondas anticoloniais e da “nova esquerda” desde os anos 60, segundo Goldfeld (2021). Portanto, é possível notar que houve mudanças nos paradigmas históricos do terrorismo durante os últimos tempos e, hoje, a maior preocupação da comunidade internacional em relação a essa prática é o atual movimento extremista ideológico / religioso.

Tendo em vista que a definição de terrorismo não é universal, Bruce Hoffman (2006) destaca cinco pontos que distinguem a prática terrorismo de outras ações criminosas. O primeiro ponto é o fato de que os objetivos e motivações dos terroristas são estritamente políticas. Em seguida, ele traz o fato de que o terrorismo é sempre ameaçador e violento. A terceira questão levantada por Bruce é que as ações de terror são projetadas para gerarem grandes repercussões psicológicas de longo e imediato alcance.

Os dois últimos pontos destacados pelo analista político são relacionados às lideranças. O quarto tópico diz que o terrorismo é conduzido por uma organização com diferentes níveis de comando e com estruturas de células, ou seja, os membros não são

identificados por – por exemplo – uniformes. Por último, Bruce (2006) destaca que o terrorismo é perpetrado por um grupo subnacional ou entidade não estatal.

Diante dessas discussões levantadas, cabe ressaltar que estados / governos também podem ser terroristas, ou seja, podem utilizar práticas do terror para atingirem seus objetivos políticos. Um exemplo claro disso são os massacres ordenados por Josef Stalin contra membros de partidos políticos e grupos étnicos para tentar consolidar seu poder. Posteriormente, Adolf Hitler também espalha terror através da Europa ao exterminar milhões de judeus.

Ao observar os diferentes conceitos de “Terrorismo”, é possível notar que a definição se torna cada vez mais subjetiva e não objetiva, além de ressignificada a partir dos interesses dos atores envolvidos na questão. Um exemplo disso é fato de governos classificarem grupos rebeldes como terroristas numa tentativa de legitimar suas ações e respostas duras.

Um dos grandes desafios enfrentados internacionalmente quanto ao combate dessa prática está diretamente relacionado às conceitualizações. O fato de não haver um conceito formalmente instituído pode ser capaz de frear os avanços políticos internacionais em matéria de combate ao terrorismo. Isso se dá pelo fato de diferentes contextos políticos, sociais, geográficos e econômicos encaram esse crime de maneira heterogênea, como explica Souki (2013, s.p):

Uma das maiores dificuldades ao se discutir questões relativas ao terrorismo se assenta justamente na ausência de uma definição inequívoca e amplamente aceita desse fenômeno. A variedade de atos que podem ser englobados em tal conceito e a heterogeneidade da própria sociedade internacional – da qual resultam diferentes percepções existentes sobre o que constitui o terrorismo-, fazem com que, atualmente, a adoção de um instrumento geral no qual conste uma definição de tal flagelo seja encarada pelos estudiosos do Direito Internacional como praticamente impossível.

Ainda segundo o autor, seria importante que houvesse uma conceitualização amplamente constituída pelo fato de frear que certos atores baseiem o seu entendimento de terrorismo levando em conta apenas os seus próprios interesses, como se vê a seguir:

Saliente-se também que a definição do fenômeno terrorista, além de proporcionar condições para o estabelecimento de medidas mais eficazes para o combate do terrorismo internacional, impediria que certos Estados (notadamente as potências internacionais) se aproveitassem da imprecisão do termo para qualificar de terrorismo qualquer comportamento ou atuação contrária aos seus interesses, utilizando tal argumento como justificativa para a adoção de respostas muitas vezes desenvolvidas à margem das Nações Unidas, do Direito Internacional e do Direito Internacional dos Direitos Humanos como medidas “contraterroristas”. Tem-se então que a tipificação do terrorismo acabaria por proteger duplamente a paz e a segurança internacionais, na medida em que, de forma concomitante, permitiria uma resposta mais eficiente ao flagelo terrorista e impediria a apropriação indevida de tal expressão como justificativa para a adoção de procedimentos unilaterais de represália. (Souki, 2013, s.p)

Portanto, é notória a complexidade em torno dessa temática e do que diz respeito às suas diferentes visões. Ainda assim, é possível perceber pontos comuns nas práticas de terror e traçar os elementos que as constituem. Contudo, é claro que o terrorismo não se desenrola apenas de uma única forma, sendo um fenômeno heterogêneo. Desta forma, torna-se imprescindível a análise das facetas que envolvem este crime transnacional.

### **2.3 As Facetas do Terrorismo**

Como é sabido, existem diversas formas de terrorismo. De acordo com os últimos relatórios da Europol, a tendência que mais resulta em mortes é o terrorismo jihadista, que, segundo a agência, busca legitimar suas ações pela interpretação própria de textos religiosos de amostra seletiva. Esse tipo de terrorismo é, comumente, chefiado pelo Estado Islâmico ou Al-Qaeda. Contudo, há muitos casos em que lobos solitários são apenas influenciados e não diretamente ordenados a realizar ataques.

A definição utilizada pela Europol (TE-SAT, 2021, p.43) é, de certa forma restrita e ressalta que Jihadismo é definido como “uma subcorrente violenta do salafismo, um movimento muçulmano sunita revivalista que rejeita a democracia e os parlamentos eleitos, argumentando que a legislação humana está em desacordo com o status de Deus como o único legislador”. Para mais, a Europol (2021, p.43) caracteriza essa vertente como:

Uma ideologia violenta que explora conceitos islâmicos tradicionais. Os jihadista legitimam o uso da violência com uma referência à doutrina islâmica clássica sobre a jihade, um termo que significa literalmente luta ou esforço, mas que na lei islâmica é vista como uma guerra de cariz religioso.

Além da própria definição do que é ser “jihadista”, é importante frisar que esse termo se espalhou pelo mundo em meados da década de 1990, segundo o site da BBC em matéria do ano de 2014. De maneira direta, utiliza-se “jihad” para diferenciar os muçulmanos sunitas violentos e não violentos.

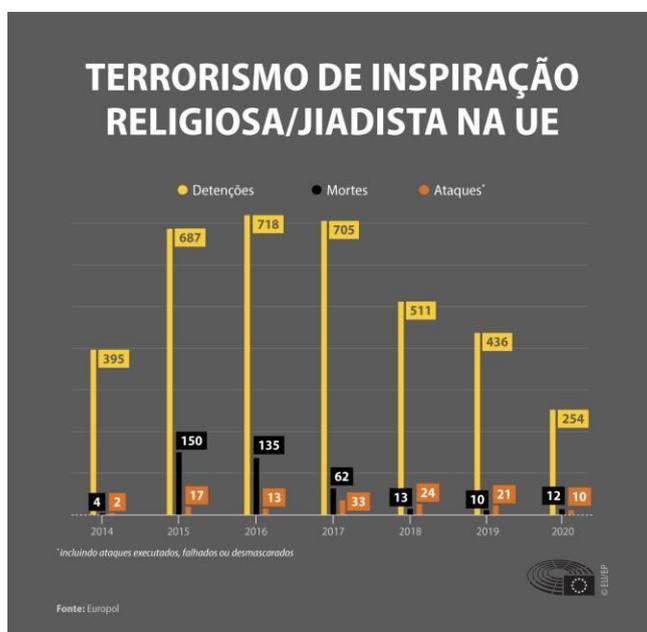
Um problema que surge junto do espalhamento desta palavra é a imprecisão, uma vez que a mídia e políticos ocidentais a utilizam de forma equivocada. Como dito anteriormente, de acordo com a matéria da BBC, Jihade significa luta ou esforço em Árabe, mas que em algumas interpretações do islã este termo se refere a luta interna de um indivíduo contra instintos básicos, o esforço para construir uma boa sociedade muçulmana ou uma guerra pela fé contra os infiéis. De toda forma, esse termo não é utilizado por grande parte dos muçulmanos por não considerarem certa a associação entre o sentido religioso e a violência ilegítima propagada pela vertente radical.

Outro ponto relevante para se analisar é a preparação de uma ação terrorista em termos de tomada de decisão. A partir do estabelecimento do califado islâmico em 2014, tornou-se cada vez mais comum a realização de atentados coordenados. Contudo, essa tendência sofreu uma mudança no ano de 2020, em que na Europa, todas as atividades terroristas praticadas foram protagonizadas por lobos solitários.

O fato é que o perfil dos realizadores dos ataques não se enquadra com o “combatente estrangeiro”, ou seja, aquele que sai do seu país para praticar atos de terror na Europa. Em 2018, foi relatado pela Europol no relatório que a maioria dos atentados foi de autoria de pessoas crescidas na Europa e que se radicalizaram em seus próprios países. Uma prova disso é o fato de que cerca de 6 a cada 10 criminosos possuíam a cidadania do país em que a ofensiva fora realizada.

Ainda sobre o perfil dos terroristas jihadistas, o relatório da Europol do ano passado (2020) ressaltou que a expressiva maioria (85%) eram homens com idade abaixo de 30 anos e acima de 20. Uma boa parte deles já tinha antecedentes criminais e atuou como lobos solitários utilizando pouco equipamento, o que comprova a pouca estruturação de um ataque isolado. Por outro lado, os grupos têm a seu favor uma maior coordenação e preparo com a utilização de métodos diferentes, como ataques a partir de explosivos automáticos e armas de maior calibre, o que aumentam a complexidade dos ataques.

**Figura 1** – Terrorismo de inspiração religiosa/jihadista na UE



Fonte: Europol, 2021

No gráfico apresentado acima, pode-se perceber o porquê o terrorismo jihadista é a tendência de maior preocupação em toda a União Europeia. O elevado número de detenções prova que a ameaça é constante apesar de ser possível notar uma diminuição ao longo dos últimos anos. De toda forma, o terrorismo jihadista não é a única forma de terror que necessita atenção por parte dos órgãos de defesa.

Outras tendências, segundo a Europol (2021), como o terrorismo direitista é protagonizado por movimentos como o neonazismo, neofascismo e ultranacionalismo e têm seu foco em atacar figuras públicas, partidos políticos que defendem as políticas pró-imigração para gerarem mudança políticas, econômicas e sociais com base na argumentação de supremacia cultura, racial ou nacional. Além disso, os terroristas direitistas também lutam contra diferenças e diversidades na sociedade através do ódio a minorias.

Por outro lado, a instituição (2021) destaca ainda que o terrorismo anarquista ou de esquerda age em manifestações pacíficas através da realização de ataques àqueles que representam a força da lei e às próprias propriedades do governo. Um dos meios mais utilizados por esses é a tentativa de desencadeamento de revolução contra a ordem política, social ou econômica a fim de introduzir o socialismo e eventualmente uma sociedade sem classes.

De forma geral, há a compreensão de que os terroristas têm a preferência por atacar alvos mais frágeis do que infraestruturas mais complexas como as forças armadas e a polícia. Segundo o Relatório da Europol do ano de 2016, isso se dá pelo fato de que atacar, por exemplo, civis em lugares “aleatórios” é capaz de instigar mais medo do que provocar atentado contra os agentes de segurança. Além disso, pode-se afirmar que, mais do que a questão de “eficiência”, a logística necessária para uma ação randômica contra alvos despreparados em lugares de fácil acesso é menos complexa do que aquela para a execução de atentados contra grandes estruturas. O autor Hassan Magid de Castro Souki (2013, p.) expressa bem esse fator a partir da seguinte afirmação

De fato, nunca a violência terrorista se apresentou de forma tão assustadora quanto neste século, invadindo as vidas e os pensamentos das pessoas por todo o globo como uma ameaça sem rosto e que escolhe suas vítimas ao acaso.

Por mais que sejam facetas da mesma atividade criminosa, o terrorismo não possui um mesmo *modus operandi*<sup>2</sup>. Esse é um desafio imposto aos responsáveis pelo seu combate,

---

<sup>2</sup> Modus Operandis é um termo em latim que significa modo de agir/operação

uma vez que diferentes maneiras de ataques exigem planos de ação complexos a fim de buscar suprimir o terrorismo em todas as suas formas. Portanto, a governança exercida relacionada ao que se estuda nesse trabalho não é, sobretudo, uniforme. Isto posto, torna-se importante a compreensão dessa interação que, pode-se dizer, é combativa.

## **2.4 Considerações do Capítulo**

Após a reflexão sobre o que é governança e as suas conceituações, além do entendimento da temática securitária somado às definições de terrorismo e suas facetas, torna-se necessário discutir qual a relação existente e disposta entre esses dois termos.

Em primeiro lugar, evidencia-se o fato de os dois termos ganharem relevância e serem tratados mais frequentemente a nível internacional, de certa forma, a partir do século XXI. Ao falar em Governança e Terrorismo, remete-se naturalmente ao recorte moderno da história por serem temas quentes dentro das Relações Internacionais. Diante de um estudo paralelo dessas temáticas, nota-se um choque entre os dois conceitos.

Neste caso, choque pode ser entendido como um contraste. Por um lado, observam-se estruturas institucionais que formam a governança securitária e que se movimentam na direção da supressão do crime organizado internacional e, por outro, têm-se os grupos terroristas que vão justamente de encontro à segurança coletiva através da realização de atentados. Sendo assim, o terrorismo é um grande desafio não somente à ordem política, econômica e social, ele é também um dos maiores problemas enfrentados pelos arranjos governativos.

Para além disso, como já mencionado, a governança concede papel preponderante ao cidadão cosmopolita. Por esta razão, a sociedade civil se vê cada vez mais como uma nova arena internacional de ação política. Os atores não estatais passam a integrar a governança e complementam os estudos em níveis diversos quanto à globalização.

Nesse contexto, o terrorismo associa-se a questões políticas e se insere na discussão da governança a partir do questionamento às estruturas de ordem política e social. Para mais, não se pode reduzir a relação à simplesmente a ataque e defesa. A relação existente pode representar ainda um caráter plural a partir do interesse de uma gama de forças sociais representadas pela sociedade civil em movimentos, além de associações políticas formais e potências econômicas.

Ainda, é necessário a colocação de que os Estados possuem capacidade – de certa limitada – quanto às formas de lidar com os novos temas e as interações com os novos atores.

Porém, é fato que o Estado-Nação não será facilmente substituído por eles (NYE; KEOHANE, 1971). A estruturação do sistema organizacional estatal é algo consolidado e pode atuar ao lado dos novos arranjos a partir da identificação de interesses mútuos. Além disso, cabe ressaltar também que os Estados são, em grande parte dos casos, patrocinadores das instituições. Sendo assim, não é possível afirmar que elas buscam substituir o protagonismo dos países.

De toda forma, os questionamentos às estruturas de poder, por vezes, interagem com grupos nacionais e são capazes de se fazerem presentes na política governamental. Esse é um dos pontos primordiais para a formulação de consenso quanto ao combate à atividade terrorista.

Na União Europeia, os esforços antiterroristas têm um contingente que não são apenas responsabilidade da autoria da nação e também não ao bloco. O combate se dá a partir da tentativa de cooperação entre a polícia do continente (Europol) e os outros órgãos de defesa.

Por fim, é necessário destacar que a Europol representa uma estrutura de governança e está inserida em outras disposições através das suas relações com outros atores e agentes do sistema internacional. Essa instituição é a que detém a árdua tarefa de combater as práticas criminosas na União Europeia e isso é o que será tratado no segundo capítulo deste trabalho.

### 3 AS QUESTÕES SECURITÁRIAS NA UNIÃO EUROPEIA

Este capítulo tratará diretamente dos aspectos europeus na luta contra o terrorismo e se focará na Europol, um dos pilares essenciais que compõem o estudo da temática proposta. De toda forma, para compreender essa instituição, é necessário também averiguar o contexto ao qual ela se insere. A União Europeia, sobretudo, é este contexto. Sendo assim, é preciso conhecer o que estabelece a EU acerca da prática terrorista e quais são as outras instituições que estão inseridas no processo governativo dentro do continente.

Para isto, esta sessão do trabalho se divide em três (3) subcapítulos. Na primeira parte, é feito um estudo acerca da União Europeia a partir das suas instituições com a abordagem da temática de segurança comum. Logo após, estuda-se a atuação da Europol e o seu papel dentro da construção da segurança europeia. Por fim, é feito um balanço do cenário do continente em relação a ameaça terrorista.

#### 3.1 A União Europeia

A Diretiva 2017/541 da União Europeia (2017, s.p) sobre o combate ao terrorismo estabeleceu que todos os países membros do bloco deveriam transpor para a suas legislações a seguinte definição de terrorismo:

Certos atos intencionais que, dada sua natureza ou contexto, podem prejudicar seriamente um país ou uma organização internacional quando cometidos com o objetivo de 1. intimidar seriamente uma população; 2. obrigar indevidamente um governo ou organização internacional a realizar ou abster-se de realizar qualquer ato; ou 3. desestabilizar seriamente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional.

Ao tratar de União Europeia, é preciso abordar a temática de Governança dentro do bloco. Portanto, para entendê-la, torna-se fundamental a compreensão do funcionamento daqueles que são os principais atores / instituições da União Europeia. Além da Europol, foco deste trabalho, as instituições que compõem a base do bloco são o Conselho da União Europeia, Tribunal de Justiça, Comissão Europeia e o Parlamento Europeu.

De uma forma direta, o Conselho da União Europeia possui atribuições ligadas às decisões das políticas externas e possui um papel organizacional da cooperação das instituições policiais e judiciais dos Estados. Além disso, este conselho é composto por todos os chefes de Governo e Estado da União, que também têm como atribuição aprovar legislações e coordenar a economia por meio de políticas (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

Ainda no site oficial da União Europeia, é possível ter acesso às informações sobre as principais organizações do bloco. O Tribunal Europeu de Justiça (TEJ) tem a tarefa de garantir o direito europeu através de outras instituições e conta com juízes de todos os países da UE em sua composição. Já a Comissão Europeia (CE) incumbe-se de produzir as propostas legislativas que posteriormente serão analisadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da Europa. Para mais, a CE gerencia as legislações já em vigor e as relações externas ao bloco.

Assim como as instituições citadas, o Parlamento Europeu (PE) também é fundamental para o funcionamento da máquina europeia. Este é talvez o órgão que carrega com si a característica de ser o mais democrático entre os europeus. O PE possui como atribuições:

A aprovação da legislação europeia, garantindo a salvaguarda dos direitos do cidadão europeu que os elegeram, tendo ainda uma última palavra na adesão de novos Estados Membros na União; - Garantia do controlo democrático, exercendo a sua esfera de influência nas demais instituições europeias, tais como por exemplo a criação de uma moção de censura à Comissão, bem como a sua aprovação aquando da sua nomeação, o exercício de controlo das atividades da mesma, entre outros; - Debate e aprovação do orçamento da União Europeia em conjunto com o Conselho da União Europeia. (PARLAMENTO EUROPEU, 2021, s.p)

Tendo em vista a maneira através da qual a União Europeia se organiza, é possível perceber que há uma confiança nos arranjos institucionais. Diante disso, Marks (2006) reitera as duas formas que se pode enxergar o processo de integração na Europa. O primeiro modelo reforça a ideia de que a integração ocorre centrada no Estado e não põe em risco a soberania estatal, pois o processo de integração se dá mediante a condução de negociações entre estados.

Já o segundo modelo vê este processo como uma forma de vários níveis de governação, ou seja, o poder decisório se divide entre os atores e, conseqüentemente, em níveis. Porém, por esse lado, o autor destaca que os Estados perdem significativamente o controle diante das tomadas de decisões e a relação entre polícia nacional e internacional se torna cada vez mais estreita.

É possível afirmar que a União Europeia é o estágio de integração mais avançado no mundo e, conseqüentemente, o mais complexo. Com isso em mente, pode-se observar que há casos em que os dois modelos citados acima se expressam. Diante de uma região em que se há diferentes culturas, interesses e atores, as interações não se dão uniformemente.

Quando se fala em interação ou integração, logo surge o debate acerca de formas cooperativas. Contudo, como destaca Robert Keohane (1988), o termo “cooperação” é contestado, sobretudo, pela disposição de interesses envolvidos numa relação. Porém, o autor

ressalta que “cooperação” deve se distinguir da discórdia e da harmonia, uma vez que a palavra-chave para o entendimento é “equilíbrio”.

Ainda a partir de uma visão neoinstitucional sobre arranjos cooperativos, a forma de avaliar o impacto gerado pelos esforços arranjados é medir a diferença entre o resultado real e a situação obtida na ausência de coordenação. Keohane ainda afirma que “a cooperação genuína melhora as recompensas de ambos os jogadores.”

O equilíbrio ao qual pode se chegar através de uma ação cooperativa está diretamente ligado à intersecção de interesses inaugurais. Isso significa dizer que o conhecimento das intenções dos atores envolvidos é primordial para que “cooperar” seja o cerne de uma relação entre atores. Portanto, ao se falar em terrorismo, uma ameaça clara ao mundo no atual século, a Europa se mobilizou em direção à tomada de decisões comuns em prol da segurança coletiva.

Em 2004, ano que 191 pessoas foram mortas no atentado terrorista ao sistema de trens em Madrid na Espanha, houve uma expansão radical dos poderes da UE em questões relacionadas à crimes e às formas de policiamento. Ademais, Marks destaca que houve a concordância dos governos em não praticarem vetos nacionais às medidas adotadas pelo bloco sobre estes temas.

Ainda naquele ano, os Estados europeus tornaram mais fácil a iniciação de legislação criminal e alinhamento de procedimentos judiciais dentro da UE, segundo Marks (2006). Este é um claro exemplo do modelo 2 de integração em que há a perda parcial de soberania, além de ser notória a aproximação da polícia internacional com a nacional. De toda forma, a aplicação efetiva da lei permanece estritamente nacional.

Segundo o pesquisador Hugo Brady (2008, p.103), as próprias polícias nacionais ao redor da Europa que tinham uma posição cética em relação ao escritório de polícia europeu (Europol), aceitaram que a instituição internacional seria um canal “potencialmente útil para coordenar a luta contra o crime organizado”. Isso se torna claro ao pensar que um ambiente de integração econômico e monetário não comporta o afastamento e a “não-relação” cooperativa entre órgãos de polícia.

O crime já não mais respeita fronteiras, se é que já as respeitou. Isso se torna cada vez mais evidente em um mundo globalizado. Sendo assim, a proatividade de uma cooperação policial transfronteiriça surge como uma possível resposta à criminalidade transnacional, ao qual a prática terrorista se insere. A visão que surge na Europa a partir das novas e comuns ameaças é de que é necessário agir primeiramente na esfera macro antes de partir para soluções micro.

O pensamento difundido durante o fortalecimento do bloco nas questões securitárias é de que tornar a Europa mais segura significa tornar cada país também um lugar mais seguro. Um policial sênior da Polícia Metropolitana de Londres proferiu a emblemática frase “Nossa segurança começa, não apenas em nossas próprias fronteiras, mas nas ilhas gregas ou na fronteira finlandesa” (Brady, 2008, p.104). A aceitação do policiamento em escala regional foi um dos primeiros passos para que se chegasse à situação atual de integração e cooperação plenamente expandida. (Brady, 2008)

As redes terroristas, de forma geral, atuam internacionalmente. Sendo assim, é preciso levar em conta que os criminosos também cooperam e com elevado grau de coordenação. Os desafios enfrentados pelas instituições de segurança são inúmeros e um deles é conseguir suprir essa cooperação protagonizada pelo outro lado. Além disso, as diferenças culturais e questões legais ainda são empecilhos que impedem o aumento da eficácia das investigações transfronteiriças dentro da Europa.

### **3.2 O Papel da Europol na Segurança Européia**

O Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL) é, sobretudo, a agência responsável por assegurar o cumprimento da lei a nível europeu. Como a própria agência reforça através de seus canais oficiais, seu papel principal é ajudar na construção de um continente cada vez mais seguro e que beneficie todos os cidadãos da União Europeia (Europol, 2021). Como mesmo a descrição dessa tarefa reforça, a Europol tem o dever de “ajudar”, ou seja, não atua sozinha e busca cumpri-lo através de cooperações internacionais.

A sede da Europol se encontra na cidade de Haia (Países Baixos). Esta agência auxilia todos os 27 Estados-Membros da UE em matéria de crime internacional e Terrorismo, este que é a principal preocupação europeia. É possível afirmar que a Europol goza de posicionamento central na configuração da defesa securitária da União Europeia (Europol, 2021). Para isso, o site oficial da Europol reforça que ela opera de três formas únicas: como 1. Centro de apoio às operações policiais nos Estados Membros, 2. Plataforma de informações sobre atividades criminosas e 3. Centro de competências em matéria de aplicação da lei.

É importante ressaltar que o processo de criação da Europol não aconteceu de maneira simples. Já havia ensaios e intenções de estabelecer a cooperação em assuntos policiais na Europa antes mesmo da regulamentação do Serviço e criação da própria União Europeia. Como bem destacam os autores Carrapiço e Trauner (2013), no ano de 1976, iniciou-se o chamado “Grupo de Trevi”, uma rede intergovernamental composta por representantes dos

ministérios da Justiça e do Interior que já discutiam aspectos de cooperação policial. Porém, a determinação dos assuntos que justificam os esforços comuns se deu apenas a partir do firmamento do Tratado de Maastricht (1992)<sup>3</sup>.

No tratado de criação da União Europeia, foi estabelecido que o Serviço Europeu de Polícia seria criado. Contudo, o processo de criação se deu de maneira complicada e demorada (CARRAPIÇO; TRAUNER, 2013). Isso percebe-se de maneira clara ao observar que a Europol deu início as suas atividades em 1 de julho de 1999, mesmo que a Convenção Europol já tinha sido assinada desde 26 de julho de 1995 (CONVENÇÃO EUROPOL, 1995). Cabe destacar que as tarefas a serem executadas pelo Serviço passaram por revisão e reforço, em 1997, pelo Tratado de Amsterdã<sup>4</sup>. Ademais, como a ficha temática sobre cooperação policial na EU (2021) destaca, o surgimento da Europol não foi o marco do desenvolvimento desses arranjos, pois estes já vinham recebendo importância desde a criação do Espaço Schengen (1985)<sup>5</sup>. A Europol surge como a formalização desses esforços.

A ideia de um organismo policial a nível europeu surgiu da Alemanha, que inicialmente propôs que este fosse uma plataforma de informação e posteriormente adquirisse poderes executivos. Este país foi o mais ativo no início da década de 1990 para que fosse criado um gabinete de polícia europeu baseado no seu modelo federal nacional (CARRAPIÇO; TRAUNER, 2013). Porém, a proposta não foi totalmente bem-sucedida. Os Estados apenas concordaram que fosse criado um órgão para que informações fossem intercambiadas. Contudo, este foi o primeiro passo.

O que se observa a partir da obra dos autores é que esse primórdio organizacional foi um claro reflexo da convergência entres duas diferentes formas de enxergar uma “polícia europeia”. A primeira forma, de um certo modo, uma visão mais federal (protagonizada pelo governo alemão) e caracterizada pelo otimismo no potencial da realização de análises de informação numa escala regional e a potencial – posterior – atuação a partir dos dados. Já a

---

<sup>3</sup> O Tratado de Maastricht ficou mais conhecido como o tratado de criação da União Europeia.

<sup>4</sup> O Tratado de Amsterdã compôs uma reforma na constituição da comunidade europeia e foi ratificado por todos os Estados-Membro.

<sup>5</sup> Presentemente, o Tratado da União Europeia estabelece que esta proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno (art. 3º, nº 2 do TUE): é o famoso "espaço de liberdade, segurança e justiça", constitutivo da mais recente configuração duma realidade que, nascida em 1985 fora do enquadramento jurídico do Direito Comunitário, veio a sofrer sucessivas modificações, mas foi sendo correntemente rotulada como "Espaço Schengen". (LAUREANO; RENTO, 2008)

segunda visão, liderada pelo governo britânico, alegava que o que viria a ser a Europol era apenas um meio de troca de informação entre as forças nacionais de polícia dos países europeus.

Portanto, percebe-se que não houve unanimidade na forma de evolução do ideal de polícia comum dentro da União Europeia, o que foi capaz de gerar grandes incertezas de estratégias sobre qual seria a melhor de maneira de alavancar o campo da segurança coletiva. A história da Europol não tem sido sobre definir a estrutura de cooperação policial mais adequada para combater o crime organizado, mas sobre a pergunta "em que quadro (comunitário ou intergovernamental) deve ocorrer a sua reestruturação". (FIJNAUT, 1996, p.6)

Uma das grandes dúvidas e preocupações sobre a atuação de uma agência internacional diz respeito às formas de responsabilização. Para este fim:

Foi criado um grupo de controlo parlamentar conjunto (GCPC) da Europol ao abrigo do Regulamento Europol. O artigo 88.º do TFUE prevê o controlo das atividades da Europol pelo Parlamento Europeu, juntamente com os parlamentos nacionais. Em conformidade com o artigo 51.º do Regulamento Europol, o GCPC procederá ao "controlo político das atividades da Europol no exercício das suas atribuições, nomeadamente no que respeita ao seu impacto sobre os direitos e as liberdades fundamentais das pessoas singulares". A oitava reunião do GCPC foi organizada em Lisboa, em 1 e 2 de fevereiro de 2021, por participação à distância devido às restrições devidas à COVID-19. (DAVOLI, 2021, s.p).

A tarefa da Europol é, sobretudo, garantir a segurança dos países membros da União Europeia. Ao saber disso, remete-se à cooperação regional e à atuação internacional interna ao bloco. Contudo, a ameaça do crime organizado transnacional e, mais claramente, do Terrorismo não se inicia no continente europeu. A fim de atuar em problemas de natureza transcontinental, a Europol promove a cooperação também com autoridades policiais e parceiros fora da União Europeia.

A Europol tem seu projeto pautado na operação junto a instituições de aplicação da lei, agências privadas e departamentos de governo. Frente isso, as formas de governança adotam diferentes maneiras de se expressar uma vez que os acordos e parcerias adotam diferentes facetas de acordo com o país com o qual a Europol se relaciona.

Essa distinção se faz de duas formas, pois há duas possibilidades de acordo a serem firmados com entidades externas a UE e Estados: acordos estratégicos e acordos operacionais (EUROPOL, 2021). O que se percebe a partir da descrição disposta pela Europol em seu site oficial (2021) é que a primeira opção é limitada a troca geral de informação estratégica e técnica entre as partes envolvida, como é o caso do acordo firmado entre a Europol e a

República Federativa do Brasil. Já os acordos operacionais são, de certa forma mais aprofundados, pois permitem inclusive o intercâmbio de dados pessoais.

Como é sabido, o crime se reinventa cada vez mais ao redor do mundo. Além disso, as diferentes formas de criminalidade exigem diferentes formas de combate. Para isso, a Europol conta com múltiplas unidades especializadas que são Centros Europeus. Para os esforços antiterroristas, há o Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo (CELT). Este é um centro de operações e uma plataforma de peritos (DAVOLLI, 2021)

O Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo foi criado janeiro de 2016. Essa foi uma clara resposta aos atentados do ano anterior que tiraram a vida de 151 pessoas. A atuação do CELT não se resume à coleta de dados relacionado ao Terrorismo e sim tem um caráter prático a partir do fornecimento de apoio operacional, compartilhamento de inteligência voltada ao financiamento do terrorismo e análise das formas de propagando terrorista (CELT, 2021). Além disso, o autor ressalta que o Centro também se incumba de coletar dados relacionados ao tráfico de armas e buscar possibilidades de cooperação entre autoridades contraterroristas.

### 3.3 O Cenário da Luta Antiterrorista na Europa desde o Ano de 2015

No último trimestre de 2014, o Conselho da União Europeia, com a intenção de focalizar os esforços antiterroristas, adotou uma estratégia de luta contraterrorista voltada aos combatentes estrangeiros, especificamente advindos da Síria e do Iraque (Conselho Europeu, 2021). A partir desta ação, foi possível perceber uma mudança na maneira que o bloco regional se comportava em relação as ameaças terroristas.

De forma geral, a União Europeia voltou-se as questões externas a partir da noção de que a ameaça parte não de dentro e sim de fora dos limites europeus. Ou seja, a conduta se tornou, de certo modo, mais ampla, pois houve a introdução de novos domínios de ação considerados prioridade para combate o terrorismo. Segundo o documento que estabelece as linhas gerais da estratégia antiterrorista com especial destaque para os combatentes estrangeiros (2014), as prioridades incluíam:

**Dimensão política:** apoiar as autoridades iraquianas e a oposição moderada na Síria. **Prevenção:** trabalhar com os países terceiros de onde são originários os combatentes estrangeiros, desenvolver capacidades em matéria de comunicação estratégica. **Perseguição:** melhorar a cooperação com os países terceiros para identificar redes de recrutamento e combatentes estrangeiros, reforçar a segurança das fronteiras nos países vizinhos da Síria e do Iraque. **Proteção:** desenvolver capacidades regionais em matéria de segurança da aviação, impedir a saída de armas da Síria e do Iraque. **Resposta:** desenvolver capacidades na região para responder a atentados terroristas.

**Relações com os principais parceiros:** estreitar relações com os parceiros regionais e outros parceiros importantes, apoiar a aplicação por todos os países das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CONSELHO EUROPEU, 2021, grifo do autor, s.p)

Portanto, a partir dessas resoluções, esses foram os pontos que pautaram e basearam o seguimento da política europeia antiterrorista desde o ano de 2015. Um exemplo claro disso, é o fato de que o terrorismo passou a ser tratado com um tema de política externa, uma vez que se acreditava que esta seria primordial no apoio as instituições policiais. O objetivo claro disso diz respeito ao reforço na cooperação com as nações mediterrânicas e árabes.

O ano de 2015 foi um marco para a situação europeia em relação ao terrorismo. Neste ano, mais de 1000 pessoas envolvidas com a atividade terrorista foram presas na Europa. Nos ataques realizados no continente, mais de 150 pessoas foram vitimadas (TE-SAT, 2016). Diante disso, houve mudanças no comportamento da União quanto às formas de se enfrentar a ameaça do terror.

Imediatamente após os atentados coordenados à cidade de Paris na França, os ministros dos países europeus concordaram em adotar e implementar rapidamente cinco pontos que consideraram essenciais para combater o terrorismo (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2015). São eles:

- Ultime a diretiva da UE relativa ao registo de identificação dos passageiros (PNR) antes do final do ano;
- Lutar contra o tráfico de armas de fogo;
- Reforçar os controlos nas fronteiras externas da UE;
- Fazer face ao financiamento do terrorismo;
- Melhorar a partilha de informações e a cooperação judiciária.

Essas foram diretrizes gerais adotadas pelo continente. O que se pode perceber é um fato único relacionado ao terrorismo. Esse crime não é “isolado”, no sentido de que, para sua realização, outras modalidades são praticadas paralelamente. Os grupos terroristas buscam formar uma base sólida e preparada para ação a partir do tráfico de armas de fogo, lavagem de dinheiro, sequestros e contrabando. Esse é um dos fatores que dificultam a tarefa das agências responsáveis pelo seu combate uma vez que a expertise necessária deve englobar procedimentos capazes de atuar contra diversas formas de crime.

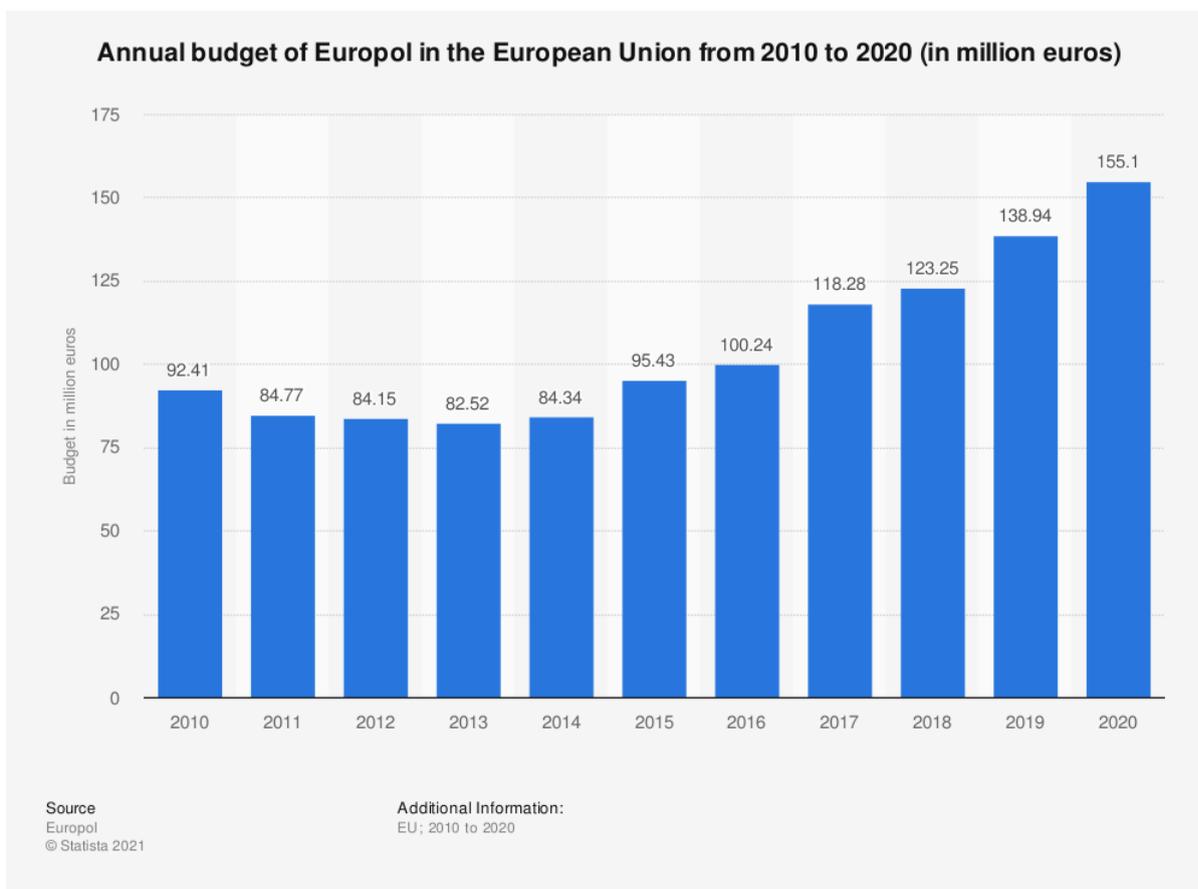
Em termos de governança, o que chamou atenção na União Europeia nesse ano foi a invocação da cláusula de defesa mútua pelo presidente francês François Hollande. A cláusula está explicitada no artigo 42º, nº7, do Tratado da União Europeia:

7. Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.o da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros (Jornal Oficial da União Europeia, 2016, p. 26)

Diante disso, todos os ministros da Defesa das nações da UE se solidarizaram e se posicionaram completamente a favor do fornecimento do auxílio necessário (CONSELHO EUROPEU, 2015). Esse é um claro exemplo da importância da instituição a nível europeu. Assim sendo, percebe-se que o desafio, apesar de declaradamente nacional pelo governo francês, tomou uma dimensão internacional para ações internas.

Partindo disso, a preocupação que pairava na Europa era de que a qualquer momento um novo ataque poderia acontecer em qualquer país. Uma ação clara que comprova a preocupação e determinação das autoridades para buscar combater o terrorismo foi o aumento no orçamento anual da Europol desde esse ano, como pode se ver no gráfico abaixo:

**Gráfico 1** – Orçamento anual da Europol na União Europeia de 2010 a 2020 (em milhões de Euros €)



Fonte: Statista (2021)

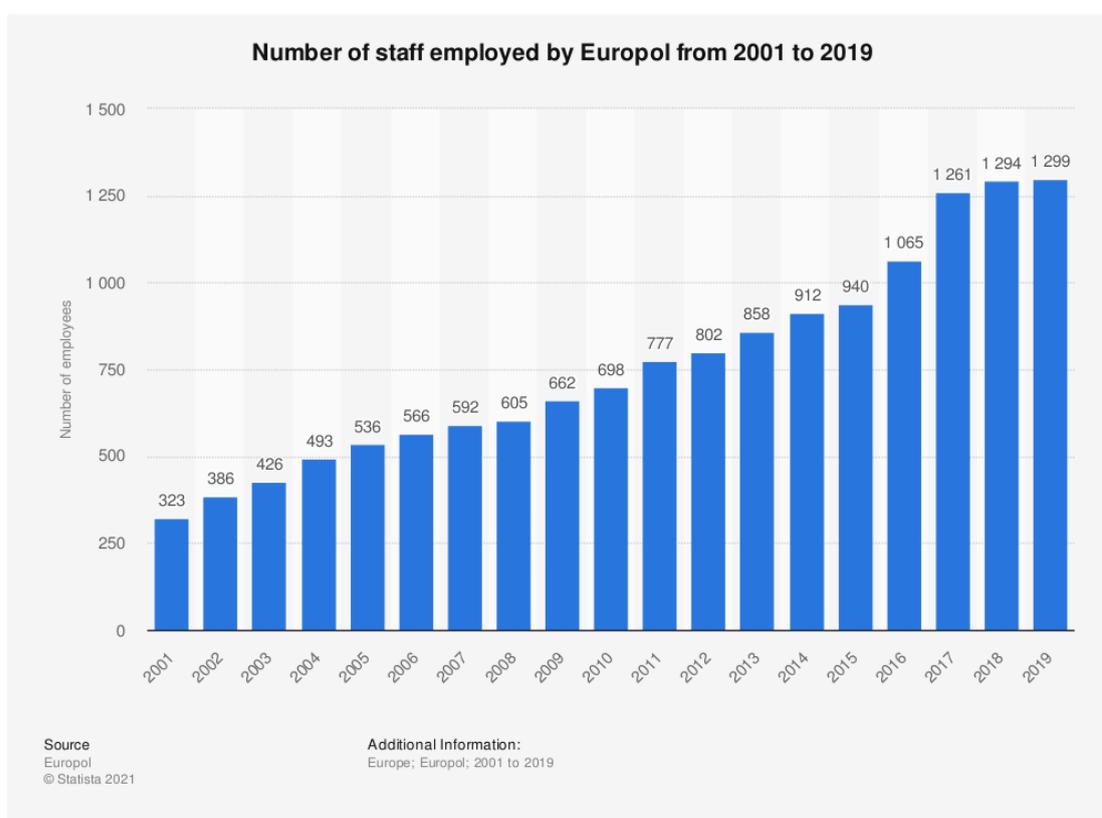
Já em 2016, o destaque do primeiro semestre é a criação do CELT. É possível perceber que, neste ano, a União Europeia concluiu que para combater de maneira mais eficaz o Terrorismo era também necessário alocar esforços para “cortar o mal pela raiz”. Isso significa dizer que o bloco agiu na direção das questões relacionadas ao financiamento das atividades terroristas (CONSELHO DA EUROPA, 2016).

Além disso, é destaque a adição da dimensão virtual para o combate ao terrorismo. Isso se deu em sequência da percepção de que “os atentados terroristas perpetrados em Bruxelas a 22 de março de 2016 sublinharam a necessidade de encontrar formas de assegurar e obter com mais rapidez e eficácia meios de prova digitais” (CONSELHO DA EUROPA, 2016, s.p).

Diante disso, é preciso ressaltar que não se pode subestimar a capacidade dos criminosos de se mobilizarem virtualmente. As plataformas digitais são os meios de dois pilares essenciais para o terror, são eles: 1. Recrutamento e 2. Organização e Coordenação.

Com isso, o que se pôde observar além do aumento das capacidades da agência a partir dos recursos e com a criação de um novo centro, foi o aumento maior do *staff* (número de funcionários) do que vinha ocorrendo, como se pode observar no gráfico a seguir.

**Gráfico 2** – Número de funcionários empregados pela Europol de 2001 a 2019



Fonte: Statista (2021)

Ainda de acordo com o Conselho da Europa, os dois anos seguintes (2017 e 2018) foram marcados pelo reforço das medidas adotadas anteriormente. Porém, a Europa, de um modo geral, percebeu a necessidade de evitar radicalizações em seu próprio território. Com isso em vista, foi possível perceber que o foco externo deixou de ser o principal ponto de preocupação. Além de o terrorismo ser tratado como assunto de segurança externa, houve o reforço de seu caráter interno e a necessidade de se combater isso.

É fato que não se pode traçar uma linha uniforme do seguimento da maneira com a qual o terrorismo foi tratado a nível institucional no bloco europeu. Contudo, o que se percebe em 2019, além das discussões sobre as medidas anteriores, é a inserção do debate sobre extremismo violento e de extrema direita. Essas ameaças não se configuram apenas a nível europeu, uma vez que o cerne dessa questão se encontra na disseminação de conteúdos ilegais, a exemplo de *fake news*<sup>6</sup>, o que é um desafio para o globo e uma tendência para a tomada de poder nos últimos anos.

Por fim, o ano pandêmico de 2020 se mostrou bastante complicado. Com menos prisões em comparação aos anos anteriores (449) segundo o TE-SAT do ano de 2021 e menos atentados frustrados (4), o terrorismo se reinventou trazendo novos desafios para as autoridades, como o recrutamento dentro das cadeias e novas formas de atuação online.

### **3.4 Considerações do Capítulo**

É fato que as questões securitárias na União Europeia estão longe de serem simples. A UE, apesar de ser um bloco, não pode ser reduzido a uma homogenia. Isso significa dizer que dentro desse espaço existem diferentes visões acerca da temática securitária, interesses e formas de lidar com os desafios comuns. Contudo, é possível notar que a Europa nos últimos anos buscou sempre a cooperação através de suas instituições que formam a estrutura comum de governança.

A organização do sistema europeu e da “máquina europeia”<sup>7</sup> dividida em instituições e com a proposta de igualdade entre os membros tem se mostrado atuante e disposta a enfrentar

---

<sup>6</sup> Fake News é um termo em inglês que significa notícias falsas.

<sup>7</sup> Máquina Europeia pode ser entendida com o conjunto de organizações e instituições que tem o papel de adotar medidas comuns aos países do bloco.

as ameaças comuns. Contudo, as formas através das quais esses empreendimentos são feitos ainda permanecem um grande desafio para a proposta de cooperação plena entre os países e as instituições.

A Europol, instituição central na arquitetura da segurança do continente, tem diversas funções como já mencionado. De toda forma, o estabelecimento das suas relações com os países do bloco ocorre de maneira diferente de acordo com a ameaça. Isso é capaz de gerar uma assimetria dentro da própria região a partir do estabelecimento de prioridades. De toda forma, o que se vê é um bloco estruturado que ainda se vê desafiado pela ameaça terrorista.

Quanto ao cenário do continente na luta antiterrorista nos últimos anos foi possível ver que a linha de combate não é reta. É possível afirmar isso a partir da inspeção das ações tomadas a nível regional. Ou seja, houve mudanças na condução e na tratativa do tema que mostram que a ameaça se reinventa de forma rápida, aumentando o risco. Isso, consequentemente, coloca em xeque a efetividade da governança securitária estabelecida.

Fato é que a ameaça se expressa de diferentes formas na Europa. A França é um dos países mais atingidos por essa ameaça. Frente a isso, o próximo capítulo tratará diretamente sobre esse país no combate ao terrorismo e o papel da máquina europeia e da Europol no auxílio supranacional a fim de tornar o país um local mais seguro no que tange a ameaça terrorista.

## 4 A FRANÇA FRENTE A PRÁTICA DO TERROR EM SEU TERRITÓRIO

Neste capítulo do trabalho, será feito um estudo de caso relacionado à prática e ao combate ao terrorismo na França, país que se localiza na parte oeste da Europa (ver anexo a). A escolha do país se justifica a partir da percepção da constante ameaça de inspiração islâmica ao seu território. A França é o maior país da União Europeia e conta com uma população de mais de 67 milhões de pessoas, segundo o Banco Mundial (2020).

A França faz fronteira com sete (7) países: Alemanha, Luxemburgo, Bélgica, Andorra, Itália e Espanha. Paris é a sua capital, cidade que foi palco do 3º pior atentado de toda a Europa desde o ano de 1980 (ver anexo b) e do primeiro registro de atividade terrorista da França, em 1983 quando uma bomba foi lançada na Câmara dos Deputados (NADEAU, 2015).

O capítulo se dividirá em 4 partes. Na primeira subseção, o leitor poderá acompanhar questões relacionadas à segurança francesa, bem como aspectos legislativos específicos do país e a percepção da ameaça como um ponto político. Em seguida, será feito um debate concernente a relação entre Serviço Europeu de Polícia (Europol) e a França. Mais a frente, na terceira parte, serão tratadas questões político-sociais que se relacionam com o terrorismo. Por fim, são feitas as considerações parciais.

### 4.1 A Legislação de Segurança Francesa e a Percepção de Ameaça Terrorista

Em primeiro lugar, é necessário entender o sistema securitário dual – ou Napoleônico – que vigora na França até os dias de hoje (ROÇAS, 2018, p. 66). O país conta com dois tipos de Polícia, sendo a *Police Nationale* (Polícia Nacional) uma espécie de força civil e integrada ao *Ministère de l'Intérieur* (Ministério do Interior) e a *Gendarmerie Nationale* (Gendarmaria Nacional) de natureza estritamente militar.

No país, a conceituação de terrorismo surgiu como uma tentativa de resposta aos sequentes ataques realizados em solo francês (Beauchamps, 2017, p. 53). O terrorismo como crime foi, de fato, tipificado no Código Penal da França no artigo 421. Em termos legislativos, são considerados atos terroristas:

- 1- Atentados dolosos contra a vida, a integridade das pessoas, sequestro, apropriação e desvio de aeronaves, navios ou de qualquer outro meio de transporte previsto no Livro II do Código Penal;
- 2- Os assaltos, a extorsão, a destruição, degradação e deterioração, bem como as infrações no domínio informático definidas pelo Livro III do Código Penal;

- 3- As infrações em matéria de grupos de combate ou de movimentos desmantelados previstas nos artigos 431-13 a 431-17 e as infrações definidas pelos artigos 434-6 e 441-2 a 441-5;
- 4- As infrações relacionadas com armas, produtos explosivos ou outras definidas nos artigos 322-6-1 e 322-11-1 do Código Penal, no I do artigo L. 1333-9, nos artigos L. 1333-11 e L. 1333-13-2, no II dos artigos L. 1333-13-3 e L. 1333-13-4, nos artigos L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 a L. 2342-62, L. 2353-4, no n.º 1 do artigo L. 2353-5 e no artigo 2353-13 do Código de Defesa, bem como nos artigos L. 317-4, L. 317-7 e L. 317-8 com exceção das armas da categoria D definidas por Decreto em Conselho de Estado, do Código de Segurança Interna;
- 5- Os lucros das infrações previstas anteriormente;
- 6- As infrações de branqueamento previstas no Capítulo VI do Título II do Livro III do Código Penal; 68
- 7- Os delitos de iniciados previstos no artigo L. 465-1 do Código Monetário e Financeiro. (CÓDIGO PENAL FRANCÊS, versão atual, p. 117 tradução livre)

Além disso, considera-se terrorismo da mesma forma:

A intenção de perturbar gravemente a ordem pública por intimidação ou terror; a introdução na atmosfera, no solo, no subsolo, nos alimentos ou componentes alimentares ou nas águas, e incluíam no mar territorial, substâncias passíveis de colocar em perigo a saúde humana, dos animais ou do meio ambiente (Artigo 421-2-1 do Código Penal Francês, versão em vigor) e;

Financiar uma empresa terrorista, fornecendo, montando ou na gestão de fundos, valores mobiliários ou qualquer propriedade de qualquer tipo, com a intenção de ver tais fundos, títulos ou valores mobiliários, propriedade usada ou sabendo que se destina a ser utilizada, no todo ou em parte, com a finalidade de cometer qualquer dos atos de terrorismo previstos neste Capítulo, independentemente da eventual ocorrência desse ato (CÓDIGO PENAL FRANCÊS, 1992, p.118, tradução livre)

Tendo em vista a vasta gama de possibilidades pelas quais um criminoso pode se enquadrar como terrorista segundo o código penal do país, nota-se que o país busca englobar o máximo de possibilidades possíveis a fins de penalização. Isso vai de encontro com as conceitualizações de terrorismo vistas nesse trabalho. Isso se dá uma vez que essa prática criminosa é tratada de maneira diferente na França, o que se entende como uma forma de tentativa de prevenção.

Quanto à legislação em termos penais relacionados ao terrorismo, é perceptível a seriedade com a qual o país trata os criminosos, sendo prevista até prisão perpétua para os atos de terrorismo e/ou participação em organizações. O quadro a seguir elaborado por Joana Roças (2018) ilustra a moldura penal no país:

**Figura 2** – Quadro legislativo de sancionamento de atos de Terrorismo na França

	<b>MOLDURA PENAL</b>
<b>TERRORISMO</b>	Até prisão perpétua
<b>ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS</b>	Até prisão perpétua
<b>INCITAMENTO A ATOS DE TERRORISMO</b>	- 5 anos de prisão (incitamento) - 7 anos de prisão (incitamento pela internet)
<b>RECRUTAMENTO E TREINO</b>	10 anos de prisão e multa de €150.000

Fonte: Joana Roças, 2018, p. 69.

Cabe frisar que as leis antiterroristas não são novidades na França. Desde 1986, com a lei sobre a luta contra o terrorismo e os ataques à segurança de Estado, havia já esforços legais com disposição própria no que tange o combate a essa prática criminosa, de acordo com a autora Roças (2018). Além disso, em 1995, o plano VIGIPIRATE<sup>8</sup> definira as normas próprias de prevenção e *surveillance*<sup>9</sup>.

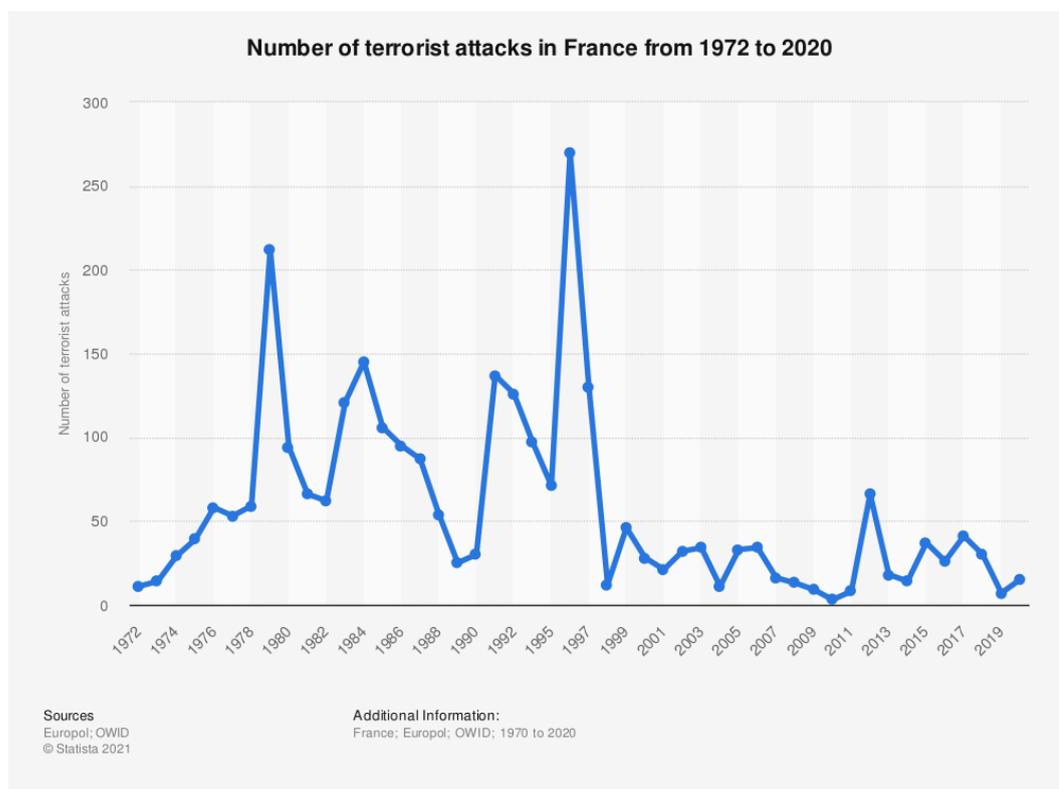
O plano foi inclusive adotado no ano de 2015, após os atentados contra a sede do Jornal Charlie Hebdo, em Paris, quando 12 pessoas foram mortas e 11 acabaram saindo feridas (G1, 2015). Com o plano em ocorrência, a vida na França e em Paris se torna diferente, com a grande frequência de militares nas ruas e a mudança nos ritmos de transporte público, por exemplo.

Fato é que a atividade terrorista na França não é exclusividade dos tempos atuais. Há relatos de ataques desde o século XIX (FAUSTINO, 2018). Fora isso, da década de 1970 até o fim do século XX foi possível notar uma alta nas ações de terror na nação, como é possível observar no gráfico a seguir.

---

<sup>8</sup> O Plano VIGIPIRATE é um plano de emergência nacional constituído por níveis de alerta mediante a noção de ameaça pelos órgãos responsáveis sob um modelo de coordenação para que o aparelho estatal francês assumira o controle do território (Gregory, 2003, p. 140)

<sup>9</sup> Surveillance é um termo em francês que significa vigilância.

**Gráfico 3** – Número de ataques terroristas na França de 1972 a 2020

Fonte: Statista (2021)

É importante ressaltar que o terrorismo praticado na França no século passado era diferente do atual. As diferenças se tornam evidentes em aspectos como o método utilizado, a inspiração ou motivação e o número de mortos por ataque. Até o ano de 2015, o maior atentado em termos de fatalidade no país, ocorrera em 1961, quando 28 pessoas foram vitimadas em um trem que tinha como destino a capital Paris e origem a cidade de Estrasburgo (BBC, 2015).

De toda forma, apesar de ser possível notar que o número de atentados era maior anteriormente, não se pode afirmar que houve uma diminuição da percepção de ameaça do terrorismo. Inclusive, questões políticas e disputas internas influenciam na percepção da sociedade no que diz respeito ao terror.

Dito isso, é importante destacar que atualmente, a segurança nacional é uma das principais preocupações da sociedade francesa. Em 2016, uma pesquisa realizada pelo Statista Research Department levantou dados que mostram que 53% dos franceses acreditam que o aumento da imigração pode alavancar a ameaça terrorista no país. Por outro lado, há pesquisas que mostram os imigrantes como as vítimas frequentes de crime.

Em uma escala comum, o discurso de partidos de direita nos países da União Europeia busca, a todo instante, associar o terrorismo às políticas imigratórias flexíveis. Esses grupos buscam legitimar suas ideologias através do convencimento da sociedade de que política imigratória é na verdade um assunto de defesa nacional.

Porém, sabe-se que os esforços antiterroristas devem partir de ações mais estruturadas e coordenadas a partir do rastreamento de possíveis ações radicalizadoras – entendidas como conteúdo de cunho extremista e que incentivam práticas terroristas – passando por medidas de prevenção através do compartilhamento de expertise e até o mapeamento de terroristas identificados. Sendo assim, a “política de portas fechadas” dos países da Europa se mostra uma forma ineficaz no combate ao terrorismo uma vez que já foi visto nesse trabalho que a ameaça do terror, muitas vezes, parte de dentro do país no qual o atentado foi realizado.

A legislação francesa e a segurança estruturada internamente são imprescindíveis para o funcionamento das estratégias de defesa ao solo nacional. De toda forma, o país também conta o auxílio de outros atores de cooperação em forma de governança a fim de suprimir a ameaça terror. A Europol, instituição tratada nesse trabalho, tem papel fundamental na arquitetura, não só da Europa, mas também da segurança Francesa.

## **4.2 A França e a Europol**

A composição da Europol é, de fato, um resultado da cooperação europeia. Isso significa dizer que os membros e o orçamento são dependentes dos países europeus. Fato é que a Europol não é uma instituição de estado ou autossustentável. Sendo assim, os países têm o papel de manter e fornecer expertise para a agência atuar a nível europeu.

A França é um país extremamente importante para a agência, uma vez que há 55 membros franceses, sendo 17 funcionários da Gendarmaria - 5 no gabinete de relação com a França e 12 no quadro da Europol (GENDINFO, 2021). O site destaca, além disso, a Gendarmaria francesa se encontra nos níveis elevados de comando da Agência. Em maio, o Tenente-General Jean-Phillipe Lecouffe se tornou diretor executivo adjunto de operações da Europol. Ele já ocupou o cargo de adjunto do Major-General da Gendarmaria e ex subdiretor adjunto da Polícia Judiciária (2017 – 2020).

A Europol possui uma estreita relação com a Gendarmaria Nacional, uma vez que realizam operações conjuntas no território nacional francês. É importante destacar que os focos das operações não são de exclusividade francesa. O órgão atua e opera em diferentes países. Exemplo disso é a operação Horus, coordenada pela Europol com objetivo de

identificar e prender indivíduos que praticam crimes de exploração sexual. Outro exemplo é a operação Shield, que com a participação de 30 países conseguiu derrubar mais de 20 grupos criminosos, deter 700 pessoas e apreender mais de 73 milhões de euros em medicamentos (GENDINFO, 2021).

Sobre a ação da Europol no combate ao terrorismo na França, cabe ressaltar que as ações do Serviço dependem da intermediação nacional (escritórios centrais), que se tornam responsável pela operação. A partir da coordenação e das análises da Europol, as propagandas promovidas pelo estado islâmico têm sido rapidamente identificadas e retiradas do ar. No fim de 2019, mais de 26 mil foram removidas, segundo o site francês de informações da Gendarmaria (2021).

Fato é que o terrorismo ainda é um grande desafio mesmo para a coordenação protagonizada pela Europol e relacionada com a França. Cabe destacar que os esforços antiterrorismos na França contam com a participação direta do ECTC a partir do foco no país com as unidades específicas.

A Europol desempenha papel imprescindível na elaboração dos estudos, coleta de informação e apoio operacional. De toda forma, não é possível afirmar que a Europol possui papel mais importante que uma instituição nacional, uma vez que a base para o sucesso da governança é o “mutualismo”<sup>10</sup>.

Contudo, os relatórios da Europol destacam a grande diferença entre os números de prisões na França em comparação com outros países. O site Observatório de Segurança em matéria de 2021 destaca que no ano de 2015, dentre todas as prisões em decorrência de 73 ataques “a França deteve 377 indivíduos por terrorismo jihadista e 44 por separatismo. A Espanha deteve respectivamente 75 indivíduos em cada categoria e o Reino Unido não especifica ao relatório as categorias de suas 134 detenções.”.

Segundo Gustavo Silva Peres (2021, s.p) em artigo sobre a securitização da sociedade mulçumana:

Poder-se-ia ainda dizer que o potencial do terrorista é realizado através dessa lógica punitiva, pois é sabido que a prisão em si é um acentuador de delinquência, não um solucionador. A Controladora Geral das Instalações de Custódia, Adeline Hazan, autoridade administrativa independente responsável por avaliar locais de custódia e transferência de prisioneiros, frisa que as autoridades públicas não levam em conta o risco prisional, a pressão dos mais fortes pelos mais fracos, o proselitismo, a superlotação e a falta de perspectivas de reintegração e alcance de um emprego

---

<sup>10</sup> Mutualismo é um termo utilizado na biologia para identificar as relações em que os dois envolvidos se beneficiam dela.

(PREPARE, 2019, p. 06). Neste caso, recrutamentos e atentados podem ser tramados com a proximidade de agentes mais fortes (FOTTORINO, 2016, p. 84).

Diante disso, cabe também a busca pela compreensão da situação na França das questões étnicas e religiosas, uma vez que a liberdade de expressão é tema constante de debate na sociedade francesa.

### **4.3 A Sociedade Francesa e o Terrorismo**

É sabido e claro que a tarefa de combater o terrorismo e o crime nos países é de obrigação das agências securitárias. Não atrás, a sociedade – através da opinião pública – também desempenha um papel importante na percepção do que é ameaça. Como visto na primeira parte do capítulo, a política tem, cada vez mais, inserido o tema de terrorismo ao debate social.

Quando se trata de terrorismo, as questões de sociedade e sentimento são ainda mais importantes para se analisar, uma vez que o foco dos terroristas é justamente gerar a sensação de insegurança. Diante disso, percebe-se que a partir do espalhamento, por parte da extrema direita francesa, da noção de “fragilidade” por conta das atuais políticas, os terroristas atingem seu objetivo primário: gerar medo.

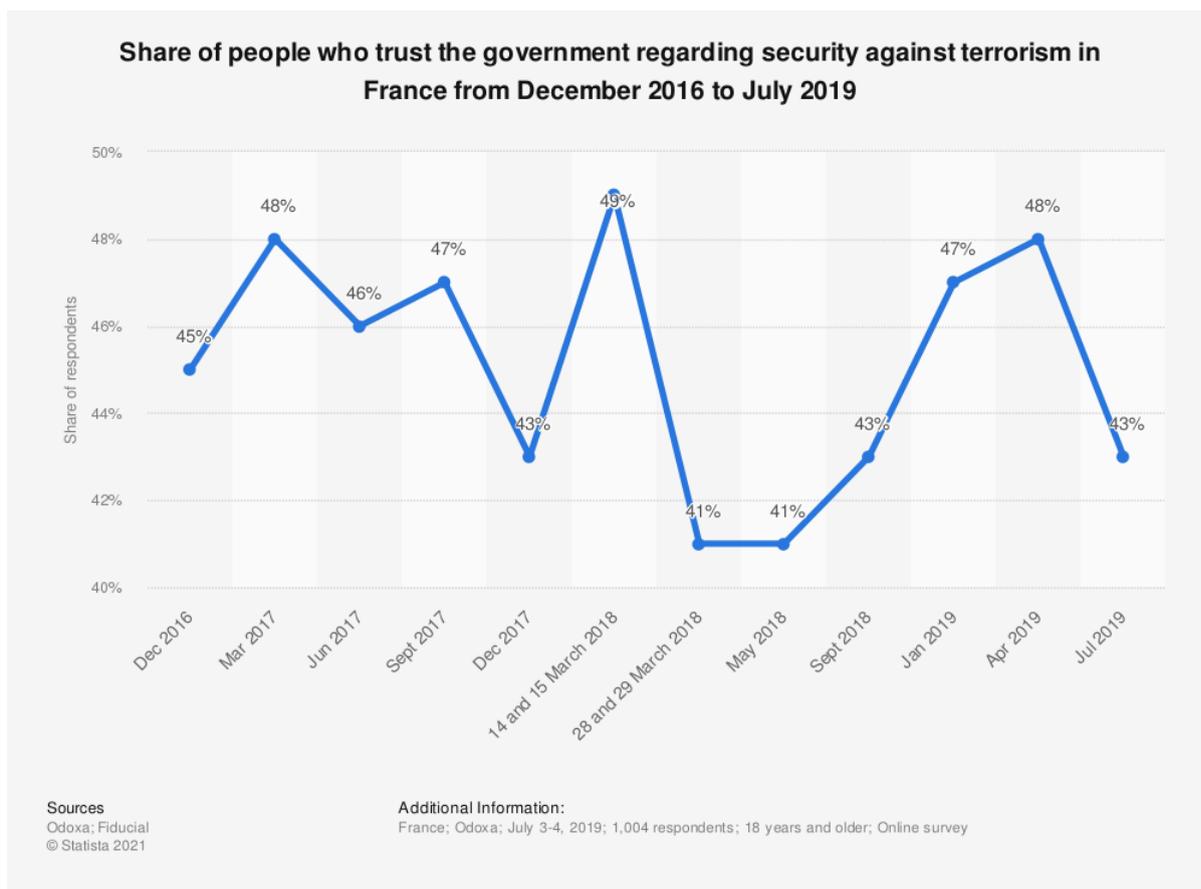
Outro ponto importante de destaque é que o terrorismo, como assunto político, é o preferido da ala direitista. Em 2022, a França irá passar por novas eleições e o que já se percebe desde já é o tema de segurança como maior preocupação da sociedade, o que pode dar vantagem para a direita a partir da sua abordagem de certa forma, sensacionalista, da situação que é de fato preocupante na França.

Ao acompanhar os noticiários políticos franceses quando o assunto é segurança, o que se percebe é a tentativa da atual gestão de se mostrar firme e competente na tarefa de prevenir o terrorismo. Por outro lado, os opositores atacam a partir do argumento de alta fragilidade do país por conta da condução atual. O fato é que diante de disputas políticas e com o debate da relação entre migração e terrorismo, o real problema acaba por ficar de lado uma vez que imigração legal não é um fator que gera o aumento do terrorismo.

Recentemente, a França anunciou o novo projeto de lei antiterrorismo (EXAME, 2018). Após meses de preparação e apresentado após a morte de uma policial francesa, é possível ver que o atual governo (liderado por Emanuel Macron) também se insere e aumenta o tom para que a sociedade possa ter mais confiança em suas estratégias antiterror, uma vez

que Macron não conseguiu superar a marca de 50% de confiabilidade nesse tema, como é possível notar no gráfico a seguir:

**Gráfico 4** – Pesquisa de pessoas que confiam no governo em matéria de segurança contra o terrorismo na França de dezembro de 2016 a julho de 2019.



Fonte: Statista, 2021

A líder da direita francesa em 2020, Marine Le Pen, já chegou a exigir “Legislação de Guerra” para combater o terrorismo na França. A problemática advinda disso é a associação do Islã com o Terrorismo. Marine chegou a afirmar em uma conferência de imprensa que “O islamismo é uma ideologia belicista cujo meio de conquista é o terrorismo. Como o terrorismo é um ato de guerra, ele exige legislação de guerra” e completou dizendo que a estratégia de Macron tem sido insuficiente e anacrônica. (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2020, s.p)

Frente ao avanço da, cada vez mais complexa, logística de atuação do terrorismo na União Europeia, uma questão adentra a discussão e repercute tanto a nível político quanto societal: a liberdade de expressão. Na França, o cenário político e de opinião pública é controverso. Isso é possível perceber pois o Presidente (PR) Emmanuel Macron é acusado de

negligência por parte da direita enquanto é também acusado de ser xenofóbico pela comunidade mulçumana.

“Macron, o demônio de Paris” era a frase estampada em um cartaz durante uma manifestação mulçumana no mês de outubro de 2020. As reivindicações por parte dos religiosos dizem respeito ao plano do presidente francês para frear o islã radical (G1, 2020). Por outro lado, a fala de Emanuel Macron mantém a posição ao declarar que a França jamais irá desistir dos seus cartuns – estes que são, constantemente, alvos de críticas por parte da comunidade islâmica.

A situação francesa em termos sociais e políticos com relação ao debate do seguimento das formas antiterroristas está longe de ser um “mar calmo”. As diferenças explícitas na política se expressam também no meio social. Contudo, o país busca, a partir do fortalecimento legislativo e com o apoio supranacional, combater a atividade terrorista no país.

#### **4.4 Considerações do Capítulo**

A partir do estudo realizado no capítulo, foi possível ter claramente a noção do quanto o terrorismo é um tema comum e uma grande preocupação dentro do sistema político e da sociedade francesa. De toda forma, cabe também ressaltar que foi possível perceber ao longo do estudo que a ameaça é, de certa forma, “vendida” como se o país fosse o mais afetado pelo terrorismo no mundo. Porém, o que se vê a partir da análise do Índice Global de Terrorismo dos anos de 2016 a 2020 é uma realidade bem diferente.

Ao analisar os dados oficiais sobre o terrorismo no mundo, o que se vê é uma preponderância e constância maior de ataques em outras regiões do mundo. O que pode explicar o fato de ser mais comum se ver comoção mundial com investidas à Europa é a ocidentalização da visão de relações internacionais.

Segundo o relatório de 2020 do Índice Global de Terrorismo, a França ocupa a 38ª colocação mundial de impacto do terrorismo. De acordo com os critérios adotados, o impacto no país é considerado médio. Contudo, é importante lembrar que o país ocupara a 29ª posição no Ranking no ano de 2016 e a 23ª em 2017 (a primeira posição fora da zona considera de alto impacto).

**Tabela 1:** Posição francesa no Índice Global de Terrorismo em termos de impacto 2016 a 2020.

Ano	2016	2017	2018	2019	2020
Ranking	29°	23°	30°	36°	38°

Fonte: Global Terrorism Index

Se no mundo a França não ocupa as primeiras posições dentre os países aos quais o terrorismo afeta, essa realidade é bem diferente ao se pensar o panorama europeu. Ao observar os relatórios globais, a França o país europeu mais afetado pelo terrorismo. A Europol afirma nos relatórios anuais que desde 2014, o país é o maior alvo dos jihadista dentro da união europeia.

Como visto, o terror na França não é novidade do século XXI. O país passou por ondas de terrorismo e marcos securitários que mudaram o ritmo das questões securitárias no país englobando inclusive uma perspectiva social determinante para o andamento da política francesa. Inclusive, para além da França como alvo de terrorismo, o país também possui um histórico relacionado a essa prática a partir do fato de que o termo “terror” ligado ao Estado surgiu justamente no país durante a Revolução Francesa (LEAL, 2017). O ano de 2015, com o atentado ao Charlie Hebdo marcou, evidentemente, a sociedade e foi um “*turning point*”<sup>11</sup> do andamento não só francês, como também da Europa em termos de governança securitária.

É perceptível os esforços empregados a nível europeu para se combater o terrorismo. O que se viu nos últimos anos foi um avanço evidente da forma pela qual a abordagem securitária ocorria a nível europeu. Porém, isso por si só não foi suficiente para que a UE não fosse alvo de diversos atentados terroristas.

Portanto, na França, o que se pode observar, além das questões comuns, é um esforço legislativo de caráter reativo. Isso vem ocorrendo desde antes mesmo da nova era de terrorismo considerada mais atual a partir do aumento da incidência de ataques jihadistas. Além disso, a Europol possui sim um papel preponderante para se combater o terrorismo no país. Contudo, não se pode confundir o papel estratégico da institucional com o caráter mais operacional dos órgãos nacionais. Dito isso afirma-se que o papel da Europol no antiterrorismo francês tem se cumprido a partir da sua função “inicial” de característica mais passiva, ou seja, pelos estudos e repasse de informação e pelo apoio operacional.

<sup>11</sup> Turning point é um termo em inglês que significa ponto de virada ou mudança.

Conclui-se o capítulo com a reflexão do papel societal na construção da segurança nacional. Na França, o seguimento da política nacional tem sido marcado por manifestações intensas e recorrentes com foco nos assuntos securitários. Ademais, a preocupação com o terrorismo se tornou algo tão normal que o estado de emergência adotado em 2015 não era mais visto como algo extraordinário e sim passou a fazer parte do cotidiano parisiense e da sociedade francesa (FAUSTINO, 2018).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para executar a proposta do trabalho, foram escritos três capítulos. Os objetivos do trabalho se relacionam diretamente com a pergunta de pesquisa e com a hipótese inicial. De início, é preciso retomar a pergunta norteadora sobre a relação existente entre as ações da Europol e o combate ao terrorismo na União Europeia, sob a ótica do conceito de governança. Como visto ao longo da pesquisa, essa relação é evidente e complexa ao partir do pressuposto de que a governança securitária se expressa de diferentes formas.

Sobre o objetivo principal do trabalho, pode-se afirmar que sim, a Europol possui laço significativo com a diminuição da atividade terrorista na Europa. Entretanto, é preciso afirmar que a instituição não possui caráter exclusivo nessa tarefa. Outras instituições internacionais e os órgãos nacionais são também fundamentais nessa empreitada, uma vez que a governança securitária expressa nesse caso é caracterizada pela simetria. Isso significa dizer que não há papel de maior importância entre os atores envolvidos na relação, apesar do caráter supranacional da agência.

Como dito, a Europol não é a única instituição voltada ao combate do crime, mas sim, possui uma atuação mais incisiva no combate ao terrorismo do que outras agências a partir de Centro de Luta Antiterrorista. Dentre as instituições que se pode observar participação nos esforços antiterroristas, é possível citar o Grupo ATLAS, o FRONTEX e o EUROJUST. Cada uma possui sua tarefa e os esforços somados refletem em atuação europeia conjunta governativa a fim de suprimir o terrorismo no bloco.

De fato, a Europol é o foco deste trabalho pelo seu caráter investigativo e estratégico. A título informação, cabe citar que o grupo ATLAS é exemplo de proatividade europeia por ser uma polícia de intervenção especial. O grupo se difere da Europol no combate ao terrorismo pelo fato do Serviço ser uma agência que lida com o terrorismo em seus diferentes aspectos. Já a FRONTEX, possui sua importância a partir da segurança de fronteiras externas e o controle migratório. Enquanto isso, o EUROJUST é um órgão europeu de coordenação das autoridades nacionais responsáveis pelos procedimentos penais (ROÇAS, 2018). Desse, forma a instituição é uma ferramenta reativa da União Europeia.

Sendo assim, a Europol se destaca na arquitetura securitária europeia pela sua participação, além de operacional (proativa), indicativa (reativa) a partir da realização dos relatórios.

Para cumprir o primeiro objetivo específico, o primeiro capítulo tratou diretamente da definição de terrorismo – e suas formas - e governança, bem como os aspectos securitários. O

que se conclui após analisar as perspectivas teóricas de relações internacionais é que um termo é comum para caracterizar os dois conceitos: complexidade. Isso é possível afirmar, pois, como visto, são dois conceitos que não são uma unanimidade ou que possuem definição comum ao redor do mundo.

Em seguida, o segundo capítulo tratou do contexto da união europeia e o cenário geral da luta antiterrorista no bloco em consonância com o segundo objetivo específico do trabalho. O que se conclui é o fato de o segmento dessa tratativa a nível europeu não ser marcado por uma uniformidade. Isso significa dizer que há mudanças nos focos europeus e o acréscimo de questões e preocupações “novas” com as quais o bloco se debruça pelas suas instituições. Isso se dá muito pelo fato de o terrorismo - como fenômeno imprevisível - se reinventar.

Por fim, foi feito o estudo de caso francês na luta antiterrorista. O destaque dessa parte do trabalho, além da atuação institucional, é o fato da sociedade ter uma grande participação na noção securitária nacional. Além disso, claro, a Europol tem seu papel auxiliar, mas o que se viu no caso francês foi uma tentativa de antecipação a ameaça terrorista ao abarcar em sua legislação questões abrangentes e específicas que, inclusive, excedem a definição do conceito tratado nesse trabalho.

A governança securitária na Europa não é única. Como o conceito presume, a atuação não é uniforme e o continente lida de diferentes formas com o terrorismo em diferentes regiões. Isso é, inclusive, um reflexo das políticas nacionais em matéria de combate ao terrorismo.

A França tem, desde 2015, adotado fortes medidas contra o terrorismo. Além do plano Vigipirate, a operação *Sentinelle* também se mostra como um dispositivo nacional de combate. Com mais de 10 mil soldados (sendo 3 mil da reserva) segundo o *Ministère des Armées* (Ministérios das Armadas), as forças militares e da gendarmaria se concentraram na fiscalização e proteção dos locais públicos e considerados “sensíveis” (FAUSTINO, 2018).

Portanto, é fato que na Europa, a Europol tem sua parcela considerável na diminuição da atividade terrorista. A instituição tem também na França, mas o país adota medidas em escala nacional de extrema força a fim de conter a ameaça. Uma reflexão importante é a relação entre medo e sensação de segurança.

O que se argumenta no trabalho é que nem sempre as medidas de defesa proativas são capazes de aumentar a sensação de segurança. Como visto, o objetivo dos terroristas é causar medo e a paisagem nacional tomada por forças militares pode causar o efeito reverso – ao invés de gerar sentimento de segurança, causar uma forte sensação de vulnerabilidade. Além

disso, é sabido que o discurso político na França é adotado a fim de legitimar as propostas e medidas de legislação empregadas na temática securitária.

De certa forma, a percepção de ameaça não se pode ser extinguida. Como o próprio termo já sugere, percepção é algo subjetivo que não há fórmula para que seja moldada. Ademais, o terrorismo, por todas as suas características não pode ser totalmente prevenido. A sua supressão e os esforços partem desde medidas antiradicalização, passando pela quebra de financiamento e penalização de responsáveis. Porém o rastreo de lobos solitários rapidamente radicalizados e com intenção imediata de ataque é quase que impossível.

No início do trabalho, afirmou-se que a efetividade dos esforços antiterroristas pode ser analisada a partir da relação de dados sobre os ataques. Após a pesquisa, conclui-se também que mesmo com os dados e informações da prática do terror, medir efetividade não é um empreendimento fácil ou que seja até mesmo mensurável. Isso se dá pelo fato do que é tratado não ser palpável. Ou seja, toda uma suposta “efetividade” com a não realização de ataques por um certo período de tempo pode ser quebrada com um ataque repentino.

Claro, os esforços antiterroristas são essenciais e capazes de evitar diversos ataques ao longo dos anos nos mais diversos países. Ainda assim, um grau zero de risco é impossível de ser alcançado. O que se visa, cada vez mais, pela governança securitária em termos de terrorismo é minimização do alcance dos atacantes aos possíveis alvos, além de evitar a radicalização e garantir o cumprimento da lei para aqueles que praticam atos de terror.

Portanto, conclui-se o trabalho ressaltando mais uma vez o caráter complexo dos termos, temas, atores e arenas tratados nesse trabalho. A União Europeia é um bloco atuante nas relações internacionais e que tem sua governança bem expressa. A Europol, instituição continental, tem seu laço identificável com a diminuição da atividade terrorista a partir da atuação conjunta com as forças nacionais. Quanto à França, apesar de diversos esforços e luta incessante a atividade do terror, o país ainda vive um dilema quanto o seguimento nacional em termos securitários a nível político e social.

## REFERÊNCIAS

**‘MACRON, O DEMÔNIO DE PARIS’: por que há tanta revolta contra presidente francês no mundo islâmico.** BBC. 30 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/10/30/macron-o-demonio-de-paris-por-que-ha-tanta-revolta-contr-presidente-frances-no-mundo-islamico.ghtml>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRADY, Hugo. Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organized Crime. **Serious and Organised Crime Threat Assessment**, [s. l.], v. 2, p. 103-109, 2008.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Nova York: Cambridge University Press, 2009. 384 p.

CARRAPIÇO, Helena; TRAUNER, Florian. Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities. *In: PERSPECTIVES on European Politics and Society*. Vienna: [s. n.], 2013.

CINTRA, Rodrigo. Cooperação Internacional e o debate entre Realistas e Liberais. **Rodrigo Cintra**, Brasília, 18 out. 2005. Disponível em: <https://rodrigocintra.com.br/2005/10/18/coopera-internacionale-o-debate-entre-realistas-e-liberais/>. Acesso em: 04 jul. 2020

CLIPPING CACD. **Ondas de Terrorismo - Dos Assassinos ao Estado Islâmico. Youtube, 22 de jul de 2021.** Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=5StxE4NE14g&t=232s>> Acesso em: 15 de nov. de 2021.

CONSELHO EUROPEU. **Cronologia: a resposta da UE ao terrorismo.** 2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/history-fight-against-terrorism/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

**COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL.** Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

DOS SANTOS, Júlio Cesar Borges. **A evolução da ideia de governança global e sua consolidação no século XX.** 2006. 115 p. Dissertação (Pós Graduação em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report.** 2016. 60 p.

\_\_\_\_\_. **European Union Terrorism Situation and Trend report.** 2017. 62 p.

\_\_\_\_\_. **European Union Terrorism Situation and Trend report.** 2018. 70 p.

\_\_\_\_\_. **European Union Terrorism Situation and Trend report.** 2019. 82 p.

\_\_\_\_\_. **European Union Terrorism Situation and Trend report.** 2020. 98 p.

\_\_\_\_\_. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. 2021. 113 p.

FAUSTINO, Paulo Alexandre traça. **Terrorismo jihadista em França: Da Segurança ao securitarismo**. 2018. 150 p. Dissertação (Mestrado em relações internacionais) - Universidade de Coimbra, [S. l.], 2018.

GOMIDES, Jose Eduardo; SILVA, Andrea Candida. O SURGIMENTO DA EXPRESSÃO “GOVERNANCE”, GOVERNANÇA E GOVERNANÇA AMBIENTAL. **Revista de Ciências Gerenciais**, [s. l.], v. XIII, p. 177-194, 2009.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **XIV CONGRESSO NACIONAL CONPEDI**, Manaus, 2005.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York: Columbia University Press, 1999.

HOUGH, Peter; MALIK, Shahin; PILBEA, Bruce; MORAN, Andrew. **International Security Studies: Theory and Practice**. Routledge, 2015. 492 p.

HOURS, Floriane. **Europol : une agence au cœur de la coopération européenne**. 2021. GENDinfo. Disponível em: <https://www.gendinfo.fr/actualites/2021/europol-une-agence-au-cœur-de-la-cooperation-europeenne>. Acesso em: 09 jul. 2021

III ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2011, São Paulo. **Governança Securitária Europeia e Novos Atores Transnacionais**. 2011.

ILHÉU, Taís. **Por que a França é o país europeu que mais sofre com ataques terroristas**. 2020. Guia do Estudante. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/atualidades/por-que-a-franca-e-o-pais-europeu-que-mais-sofre-com-ataques-terroristas/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

**ÍNDICE GLOBAL DE TERRORISMO DE 2020: Mortes por terrorismo atingem o mínimo em cinco anos, mas surgem novos riscos**. 2020. Cision PR News. Disponível em: <https://www.prnewswire.com/news-releases/indice-global-de-terrorismo-de-2020-mortes-por-terrorismo-atingem-o-minimo-em-cinco-anos-mas-surgem-novos-riscos-892268064.html>. Acesso em: 05 jul. 2021.

KAUNERT, Christian; LÉONARD, Sarah. **European Security, Terrorism and Intelligence: Tackling New Security Challenges in Europe**. [S. l.]: Palgrave, 2013. 247 p.

Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas. **Política internacional contemporânea: questões estruturantes e novos olhares**. / Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda; Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro; Mariana P. O. de Lyra . – Brasília: EDUFT, 2020

LEAL, Fernando D'Eça. **História do Terrorismo: da antiguidade a alcaida**. [S.L]: Gerard Chaliand e Arnaud Blin, 2017. 299 p.

LOVE, Brian. **Nova lei antiterrorismo francesa cerceará liberdades, alerta ONG**. EXAME. 27 jun. 2017. Disponível em: <https://exame.com/mundo/nova-lei-antiterrorismo-francesa-cerceara-liberdades-alerta-ong/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

LUSA. **Marine Le Pen exige "legislação de guerra" para travar terrorismo em França.** Diário de Notícias. 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/marine-le-pen-exige-legislacao-de-guerra-para-travar-terrorismo-em-franca-12937656.html>. Acesso em: 15 dez. 2020.

MACIEL, Tadeu. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. **Ponto e Vírgula**, São Paulo, 2009. p. 215-229

MANDIM, David. **Pedro Felício: "O crime organizado é a maior ameaça à segurança dos cidadãos da UE"**. 2018. Disponível em: <https://www.dn.pt/pais/pedro-felicio-o-crime-organizado-e-a-maior-ameaca-a-seguranca-dos-cidadaos-da-ue-9559897.html>. Acesso em: 13 nov. 2019

**O QUE É JIHADISMO?** BBC. 14 dez. 2014. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141211\\_jihadismo\\_entenda\\_cc](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141211_jihadismo_entenda_cc). Acesso em: 27 ago. 2020.

PIERIK, Roland. **Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis.** Hague Joint Conference. 2003. pp. 454-462.

PINTO, Raul. **O Crime Organizado Transnacional: “Ameaça à soberania dos Estados de Direito”**. 2017. 72 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2017.

RAPOSO, Álisson Campos. **TERRORISMO E CONTRATERRORISMO: desafio do século XXI.** *Revista Brasileira de Inteligência*, [S. l.], p. 39-56, 15 nov. 2021.

RIBEIRO, Isolda. **International Cooperation in Criminal Matters: tackling organized crime in Europe and South America.** 1. ed. [S. l.]: Initia Via, 2019. *E-book* (110p.).

ROÇAS, Joana Sofia Simões. **Contraterrorismo na União Europeia: as estratégias nacionais de combate ao terrorismo: um estudo comparativo de França, Reino Unido e Portugal.** 2018. 122 p. Dissertação (Mestrado em ciências policiais) - Instituto superior de ciências policiais e segurança interna, [S. l.], 2018.

RUGGIERO, Vincenzo; GOUNEV, Philip. **Corruption and Organized Crime in Europe: Illegal partnerships (Organizational Crime).** 1. ed. [S. l.]: Routledge, 2012. ISBN 0415693624. *E-book* (240 p.).

SOUKI, Hassan Magid de Castro. D20 23 – **TERRORISMO E DIREITO INTERNACIONAL: Reflexões acerca do fenômeno terrorista no século XXI.** *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, 2013.

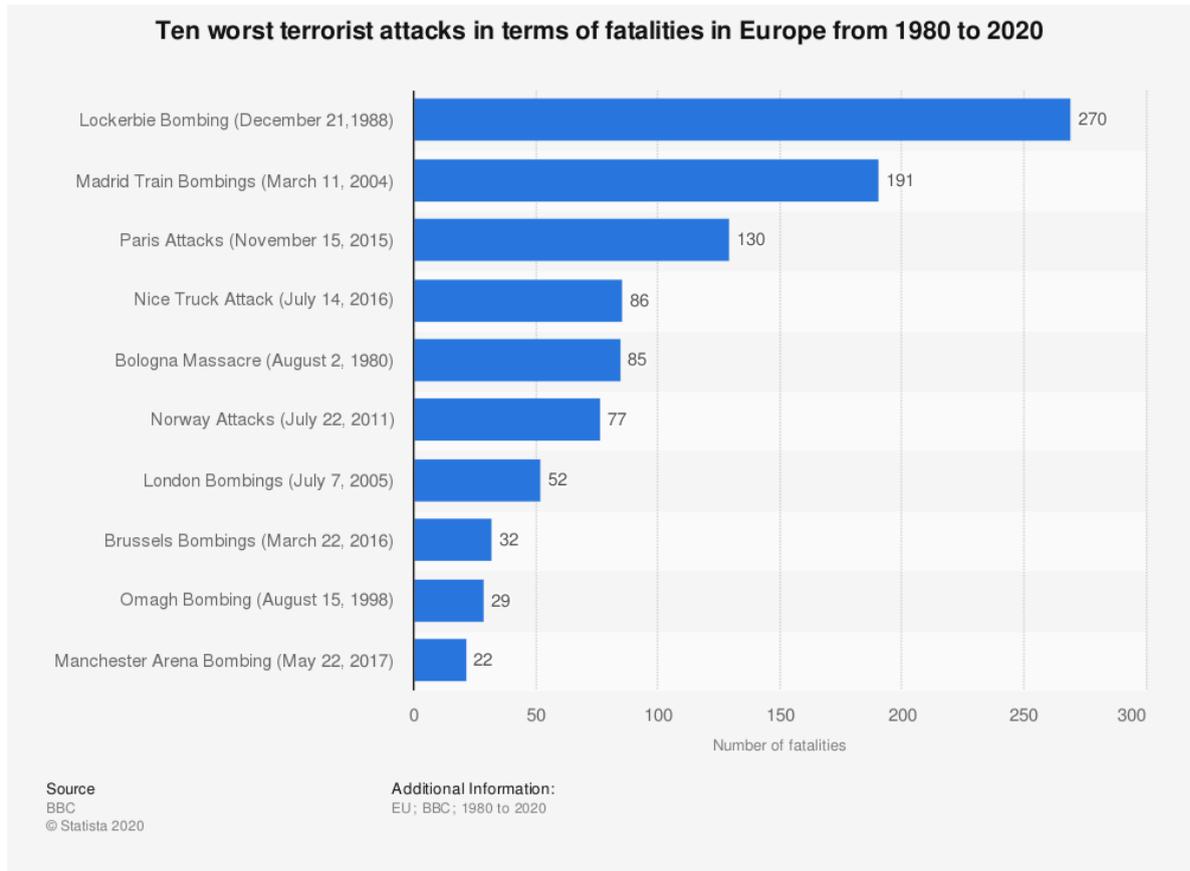
SOUSA, Márcio dos Santos de. O Terrorismo e as Estratégias Adotadas pelo Sistema de Segurança Francês após os Atentados de 2015. **Caderno de Aulas do Lea**, [s. l.], p. 153-170, 09 jul. 2020

UNODOC. **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional comemora 10 anos.** 2021. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2013/10/16-un-convention-against-organized-crime-celebrates-10-years.html>. Acesso em: 13 nov. 2019.

WERNER, Guilherme. **O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: Presença e influência nas Relações Internacionais contemporâneas.** 2009. 227 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, [S. l.], 2009.



## ANEXO B – OS DEZ PIORES ATAQUES TERRORISTAS EM TERMOS DE FATALIDADES NA EUROPA DE 1980 A 2020



Fonte: Statista, 2021