O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VII | Volume 23 | Nº 67 | Boa Vista | 2025

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

A EUROPOL E O COMBATE AO TERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA: UM ESTUDO A PARTIR DA FRANÇA SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA SECURITÁRIA (2015-2021)

Gabriel José Rodrigues Nepomuceno[1]

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda[2]

Resumo

O terrorismo configura-se como uma das principais ameaças à segurança da União Europeia na contemporaneidade, com destaque para a modalidade jihadista, que tem sido responsável por grande parte dos ataques no território europeu. Embora não se trate de um fenômeno exclusivo do século XXI, suas formas de manifestação vêm se transformando, exigindo respostas que vão além das medidas adotadas em âmbito nacional. Nesse cenário, observa-se a emergência de arranjos institucionais orientados pela lógica da governança securitária. Este estudo analisa a atual ameaça terrorista e as estratégias de enfrentamento desenvolvidas no contexto europeu, com ênfase na atuação da Europol como órgão central da cooperação policial supranacional. O estudo adota uma abordagem qualitativa e realiza, como recorte empírico, a análise do caso francês, país mais atingido por atentados jihadistas entre 2015 e 2021. Os resultados demonstram que a atuação da Europol contribui significativamente para a mitigação da ameaça terrorista no continente, sobretudo por meio da coordenação estratégica e do intercâmbio de inteligência. No entanto, sua eficácia depende diretamente da articulação com as instituições nacionais e da resposta assimétrica dos Estados-Membros. A França, nesse contexto, exemplifica tanto os avanços quanto os limites da governança securitária europeia. Conclui-se que a Europol tem papel relevante na mitigação do terrorismo no bloco europeu, ainda que sua atuação dependa da articulação com instituições nacionais e não se configure como mecanismo exclusivo de enfrentamento.

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

Abstract

Terrorism stands as one of the main threats to the security of the European Union today, with particular emphasis on jihadist terrorism, which has been responsible for a significant portion of the attacks across European territory. Although not exclusive to the 21st century, the manifestations of terrorism have evolved, demanding responses that go beyond actions taken at the national level. In this context, the emergence of institutional arrangements guided by the logic of security governance can be observed. This article analyzes the current terrorist threat and the strategies developed to address it within the European context, with an emphasis on Europol's role as the central agency for supranational police cooperation. The study adopts a qualitative approach and focuses, as an empirical case, on France — the country most affected by jihadist attacks between 2015 and 2021. The results demonstrate that Europol's actions significantly contribute to mitigating the terrorist threat on the continent, especially through strategic coordination and intelligence sharing. However, its effectiveness directly depends on coordination with national institutions and the asymmetric responses of the Member States. In this context, France exemplifies both the advances and the limitations of European security governance. It concludes that Europol plays a significant role in mitigating terrorism in the European Union, although its effectiveness depends on coordination with national institutions and does not operate as an exclusive mechanism for counterterrorism.

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

[1] Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: gabriel.jrnepomuceno@gmail.com

[2] Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: janmarcellacerda@uft.edu.br

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.

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. 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.

A Europol 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.

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 (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.

Apesar da dificuldade de conceitualização de terrorismo, entende-se o terrorismo como uma prática caracterizada pelo uso deliberado — ou pela ameaça do uso — da violência por grupos políticos organizados contra populações civis, com o propósito de atingir finalidades de natureza político-ideológica.

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.

A relevância empírica da pesquisa se justifica diante da permanência da ameaça terrorista como elemento desestabilizador no contexto europeu, com implicações diretas para a formulação de políticas públicas e estruturas de segurança supranacionais. Já o interesse científico reside na análise crítica da governança securitária e sua articulação institucional. O presente texto está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta os marcos teóricos sobre governança securitária e

terrorismo. A terceira analisa a resposta institucional da União Europeia, com destaque à Europol. Na quarta seção, realiza-se o estudo de caso francês. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais e recomendações.

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 e, assim, o sentimento de insegurança quanto à ameaça dos grupos de terror ainda é presente e comum nos cidadãos do bloco europeu.

Com a finalidade de cumprir os propósitos deste estudo, a metodologia utilizada é a pesquisa aplicada e exploratória através de uma análise qualitativa com método de abordagem dedutivo, pois há o exame acurado das informações e conceitos gerais na busca pelas inferências específicas do caso estudado. 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 da pesquisa.

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.

O que se argumenta na presente pesquisa 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.

Estruturado em cinco seções, além desta introdução, o texto organiza-se da seguinte forma: a segunda seção aborda os conceitos de governança e terrorismo, reunindo os marcos teóricos fundamentais. A terceira seção analisa as instituições da União Europeia no enfrentamento ao terrorismo, com destaque para a Europol. A quarta seção desenvolve o estudo de caso francês. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões, limitações do estudo, sugestões de pesquisa e recomendações de políticas públicas.

REFERÊNCIA TEÓRICO

Esta seção apresenta o arcabouço teórico que sustenta a análise proposta, partindo da conceituação de governança securitária e suas implicações para a política europeia de segurança. Em seguida, discute-se a definição e a evolução do terrorismo contemporâneo, com destaque para a vertente jihadista e sua presença na Europa

Governança securitária

O conceito de governança securitária emerge da necessidade de compreender como as estruturas de segurança se reorganizam diante de ameaças transnacionais, como o terrorismo. Para além da simples centralização do poder estatal, a governança securitária pressupõe redes de cooperação que envolvem múltiplos atores – estatais, supranacionais e privados – em dinâmicas articuladas de produção da segurança. Bigo (2008) argumenta que essas redes conformam um verdadeiro "campo de segurança", no qual práticas, saberes e instituições se conectam transnacionalmente, deslocando o foco da segurança para além do controle exclusivo dos Estados-nação.

Essa perspectiva é reforçada por Burgess e Salter (2013), que apontam a segurança como prática discursiva, isto é, como construção social e política ancorada em enquadramentos institucionais e midiáticos. Nesse sentido, o combate ao terrorismo passa a ser compreendido como processo relacional, no qual o enquadramento de ameaças e a definição dos sujeitos a serem protegidos são politicamente construídos. A governança securitária, portanto, opera simultaneamente como tecnologia de poder e como forma de legitimação institucional.

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.

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* (prestação de contas) 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.

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.

Adicionalmente, autores como Didier Bigo (2008) têm enfatizado a centralidade das práticas de vigilância e da interconexão entre instituições de segurança na constituição do que se denomina "campo da segurança". Essa perspectiva reforça a ideia de que a governança securitária não se limita a normas formais, mas é também resultado de redes transnacionais de práticas e saberes que conectam polícias, agências de inteligência e autoridades migratórias na produção cotidiana da segurança.

Kaunert e Léonard (2013) destacam que, no contexto europeu, a governança securitária se concretiza por meio de uma integração assimétrica, marcada pela coexistência entre instituições supranacionais e a soberania dos Estados-Membros, refletindo um modelo híbrido de ação institucional. Essa configuração, também denominada por eles como "cooperação reforçada", permite avanços significativos em áreas sensíveis como justiça criminal, segurança fronteiriça e política antiterrorista, sem a necessidade de plena harmonização legislativa entre os Estados. Através de agências como a Europol, a União Europeia tem conseguido coordenar ações estratégicas e operacionais, embora ainda enfrente desafios substanciais relacionados à harmonização normativa, à interoperabilidade tecnológica e à confiança recíproca entre as autoridades nacionais, sobretudo no compartilhamento de informações de inteligência e na condução de investigações transnacionais. A integração securitária, portanto, é funcional,

mas seletiva e dependente de contextos políticos internos e graus distintos de engajamento dos Estados-Membros.

Além disso, Arturi (2011) enfatiza o papel da cooperação interestatal em matéria de inteligência, justiça e polícia como núcleo estruturante da governança securitária contemporânea, indicando que tal cooperação não ocorre de maneira espontânea, mas é moldada por contextos institucionais e por assimetrias técnicas e políticas entre os Estados-Membros. O autor salienta que o intercâmbio de informações sensíveis depende tanto da existência de instrumentos jurídicos que garantam a proteção de dados e a confiabilidade mútua, quanto de sistemas tecnológicos compatíveis e canais formais de comunicação. Nesse sentido, a Europol atua como catalisadora dos esforços conjuntos, exercendo funções que vão desde a coordenação de operações integradas até a promoção da interoperabilidade normativa e tecnológica entre os diferentes sistemas nacionais de segurança. Seu papel, portanto, extrapola o apoio técnico e alcança uma dimensão estratégica na consolidação da arquitetura securitária europeia.

Desse modo, 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.

Terrorismo

O terrorismo contemporâneo caracteriza-se por sua complexidade conceitual e operacional. Hoffman (2006) define o terrorismo como o uso sistemático da violência com o objetivo de causar medo, a fim de alcançar fins políticos ou ideológicos, destacando que o impacto simbólico das ações muitas vezes supera os danos materiais propriamente ditos. Essa abordagem é compartilhada por autores como Goldfeld (2021), que alertam para os riscos da estigmatização religiosa e da simplificação midiática na análise das motivações terroristas.

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.

A abordagem de segurança como prática discursiva, conforme argumentam Burgess e Salter (2013), permite compreender como o terrorismo é construído como ameaça por meio de enquadramentos políticos, institucionais e midiáticos. Tal perspectiva é útil para analisar os efeitos simbólicos das estratégias antiterroristas da União Europeia, inclusive na legitimação de políticas de exceção ou vigilância ampliada, muitas vezes descoladas de sua eficácia empírica.

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.

Para além das definições clássicas, é fundamental considerar os contextos sociais e culturais que moldam a prática terrorista. Gilles Kepel (2017), por exemplo, interpreta o jihadismo europeu como uma resposta híbrida à marginalização social, à radicalização ideológica e às falhas de integração. Segundo ele, o jihadismo na França expressa um tipo específico de violência política de inspiração religiosa, enraizada em territórios urbanos fragilizados e redes de sociabilidade paralelas.

Olivier Roy (2016), por sua vez, propõe uma inversão analítica ao sugerir que não estamos diante de uma "radicalização do Islã", mas sim da "islamização da radicalização". Em sua visão, os indivíduos que cometem atentados são frequentemente jovens em ruptura com seu meio familiar e cultural, que encontram no discurso jihadista uma forma de dar sentido a sua violência. Essa interpretação é central para compreender a atuação de lobos solitários e o papel das redes digitais na propagação do extremismo.

Os relatórios TE-SAT da Europol (2022; 2023) reforçam que o terrorismo jihadista continua sendo o tipo mais letal e preocupante no território europeu, embora também se observe o crescimento de ameaças oriundas da extrema-direita e de grupos separatistas. Tais dados apontam para a necessidade de políticas de contraterrorismo multifacetadas, que integrem prevenção, repressão, desradicalização e cooperação transnacional.

Diante disso, a abordagem da governança securitária aplicada ao terrorismo permite integrar múltiplas dimensões: jurídica, policial, social e política. O fenômeno deixa de ser apenas uma questão de segurança pública e passa a demandar estratégias intersetoriais, que articulem tecnologia, inteligência, política externa e direitos humanos.

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.

A governança institucional europeia no combate ao terrorismo

A arquitetura institucional da União Europeia no combate ao terrorismo é composta por uma série de organismos com competências complementares, cuja articulação é fundamental para a construção de uma resposta coletiva eficaz. Conforme destacam Kaunert e Léonard (2013), a governança securitária europeia opera por meio de uma rede interinstitucional que busca compensar a fragmentação nacional com mecanismos cooperativos de segurança. Dentre os principais atores, destacam-se a Comissão Europeia (especialmente através da Direção-Geral para Migração e Assuntos Internos), o Conselho da União Europeia (por meio do Comitê de Segurança Interna – COSI), o Parlamento Europeu (no papel de controle democrático), o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e, sobretudo, a Europol e o Centro Europeu de Contraterrorismo (ECTC), este último criado em 2016.

A Europol, como agência policial da UE, tem por mandato apoiar os Estados-Membros na prevenção e repressão de crimes graves, inclusive o terrorismo. Segundo Arturi (2011), a atuação dessa agência reflete o esforço da União em institucionalizar a segurança pública em nível supranacional, criando espaços funcionais de cooperação onde as soberanias nacionais tradicionalmente predominam. Seu funcionamento baseia-se no intercâmbio de informações, produção de inteligência operacional, organização de operações conjuntas e difusão de alertas. A criação do ECTC dentro da Europol reforçou a especialização institucional no enfrentamento do terrorismo jihadista, permitindo maior coordenação entre as polícias nacionais e integração de bancos de dados, como o Sistema de Informação Schengen (SIS II) e o Sistema Europeu de Informação de Registos Criminais (ECRIS).

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 e instituições da União Europeia. Além da Europol, foca-se também 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 do 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 europeus 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).

É possível afirmar que a União Europeia é o estágio de integração mais avançado no mundo e, consequentemente, 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.

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).

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. 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). A Europol surge como a formalização desses esforços.

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" dividida em instituições e com a proposta de igualdade entre os membros tem se mostrado atuante e disposta a enfrentar 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 seguridade 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.

A governança securitária na União Europeia não pode ser dissociada do contexto político mais amplo em que se insere. Como observa Gama (2020), a sobreposição de crises — sanitária, migratória, securitária e institucional — fragilizou os mecanismos de integração regional e colocou em evidência os limites das respostas coordenadas por instituições comunitárias, mesmo sob a liderança de estadistas de elevada estatura como Angela Merkel. Essa conjuntura complexa contribui para explicar as assimetrias nas respostas nacionais ao terrorismo dentro do bloco, como no caso da França, e reforça a importância de modelos cooperativos de governança que articulem capacidades nacionais e supranacionais de forma eficaz e complementar. A resiliência institucional, portanto, deve ser compreendida não apenas pela robustez das estruturas formais, mas também pela capacidade de adaptação e coordenação diante de ameaças multifacetadas.

Segundo Carrapiço e Trauner (2013), a Europol representa o esforço da UE em superar a fragmentação nacional em matéria de segurança, mas sua eficácia continua dependente da cooperação voluntária dos Estados. Por essa razão, muitos analistas apontam que, apesar da sofisticação tecnológica da agência, ainda existem entraves relacionados à confiança recíproca, ao compartilhamento sensível de dados e à ausência de um Ministério Europeu da Segurança que centralize competências.

A Figura 1 a seguir propõe uma representação esquemática da estrutura de governança securitária da UE, destacando as relações funcionais e de autoridade entre os principais órgãos envolvidos no contraterrorismo.

Figura 1 – Governança securitária na UE



Fonte: Elaboração própria.

Essa visualização reforça a percepção de que a Europol, embora não detenha poder coercitivo autônomo, atua como elo catalisador de uma rede multinível e interinstitucional de segurança. A eficácia desse sistema depende, portanto, da superação dos silos burocráticos nacionais e da promoção de uma cultura de confiança operacional mútua.

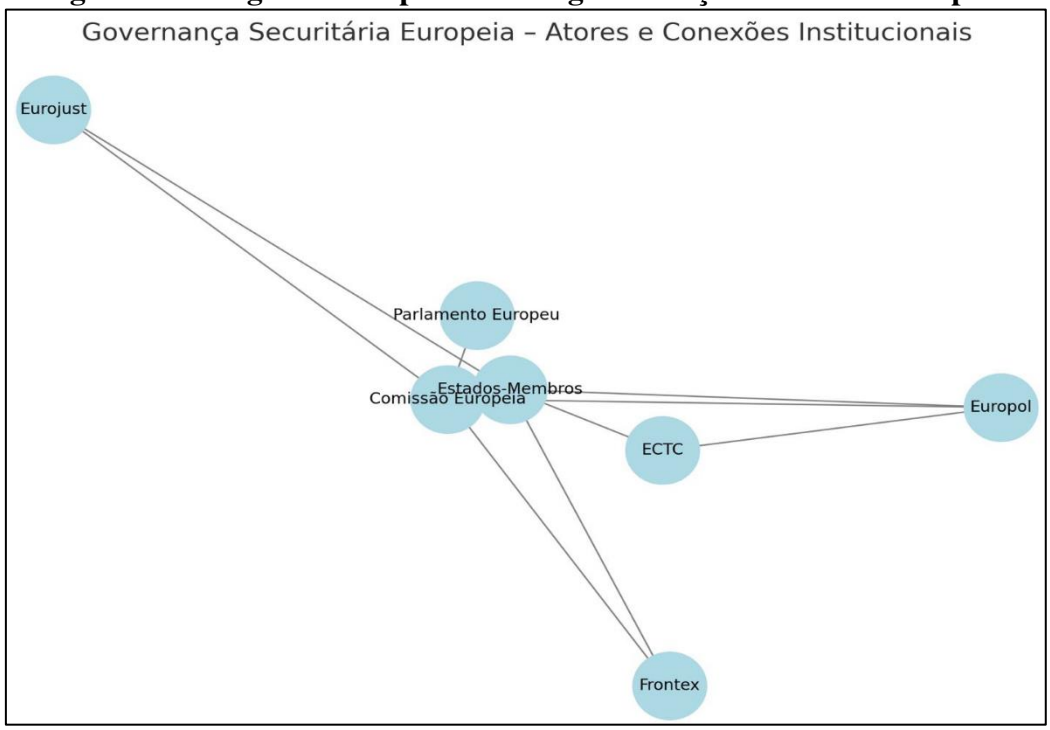
Dessa forma, a resposta institucional europeia ao terrorismo não pode ser dissociada dos desafios estruturais da integração política do bloco. A atuação da Europol deve ser compreendida como parte de uma governança securitária em construção, que busca conciliar a soberania nacional com a necessidade de respostas supranacionais coordenadas e legítimas.

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.

A Figura 2 apresenta um infográfico simplificado com os principais atores da governança securitária europeia e suas conexões institucionais. O diagrama visa representar, de forma esquemática,

os elementos centrais que compõem o sistema europeu de enfrentamento ao terrorismo e à criminalidade transnacional, destacando suas funções e fluxos de cooperação.

Figura 2 – Infográfico simplificado da governança securitária europeia



Fonte: Elaboração própria.
Nota: FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira; EUROJUST – Unidade de Cooperação Judiciária da União Europeia; EUROPOL – Serviço Europeu de Polícia; ECTC – Centro Europeu de Contraterrorismo).

No centro do esquema está a Comissão Europeia, responsável pela proposição de políticas comuns de segurança e pela articulação entre os diferentes níveis institucionais. Ela estabelece conexões diretas com as agências operacionais especializadas, como a Europol (responsável pela coordenação policial e pela inteligência criminal), a Frontex (responsável pela vigilância das fronteiras externas) e a Eurojust (que atua na cooperação judicial em matéria penal). Também está vinculada à Parlamento Europeu, cuja função é legislativa e de supervisão democrática das políticas adotadas.

A Europol, por sua vez, abriga o Centro Europeu de Contraterrorismo (ECTC), unidade estratégica voltada à prevenção, monitoramento e resposta a ameaças terroristas. Os Estados-Membros da União Europeia ocupam papel central na execução das políticas securitárias, sendo simultaneamente provedores de informações sensíveis e destinatários das ações de coordenação regional. As conexões entre esses atores são marcadas pela interdependência funcional, com trocas constantes de dados, práticas e capacidades (EUROPOL, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021).

Contudo, essa arquitetura de governança apresenta desafios importantes. Trata-se de um modelo multinível, interinstitucional e assimétrico, que enfrenta obstáculos como a fragmentação normativa entre

os Estados, a disparidade de capacidades técnicas e o nível desigual de engajamento político. A assimetria de ameaças também influencia a eficácia da governança, uma vez que países como a França enfrentam níveis muito mais altos de risco terrorista do que outros Estados-Membros, o que gera diferentes graus de prioridade no enfrentamento ao fenômeno. Além disso, o compartilhamento de dados sensíveis ainda encontra barreiras jurídicas e políticas, limitando a efetividade da cooperação institucional.

Dessa forma, o sistema europeu de contraterrorismo exige não apenas fortalecimento das agências supranacionais, mas também maior alinhamento estratégico entre os Estados-Membros, a fim de garantir respostas integradas, coerentes e eficazes no enfrentamento às ameaças transnacionais.

ESTUDO DE CASO: A FRANÇA E A GOVERNANÇA ANTITERRORISTA NA UNIÃO EUROPEIA

A escolha da França como estudo de caso justifica-se por sua posição central no cenário securitário europeu e pelo número elevado de atentados jihadistas em seu território. O país adota um modelo de governança dualista que conjuga estruturas civis e militares, e mantém interlocução privilegiada com a Europol e demais agências europeias. A seguir, examinam-se as dinâmicas institucionais e sociais envolvidas em sua política antiterrorista.

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 3° 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).

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.

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 definira as normas próprias de prevenção e surveillance.

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.

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 NEWS BRASIL, 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.

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".

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 a 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".

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.

É 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.

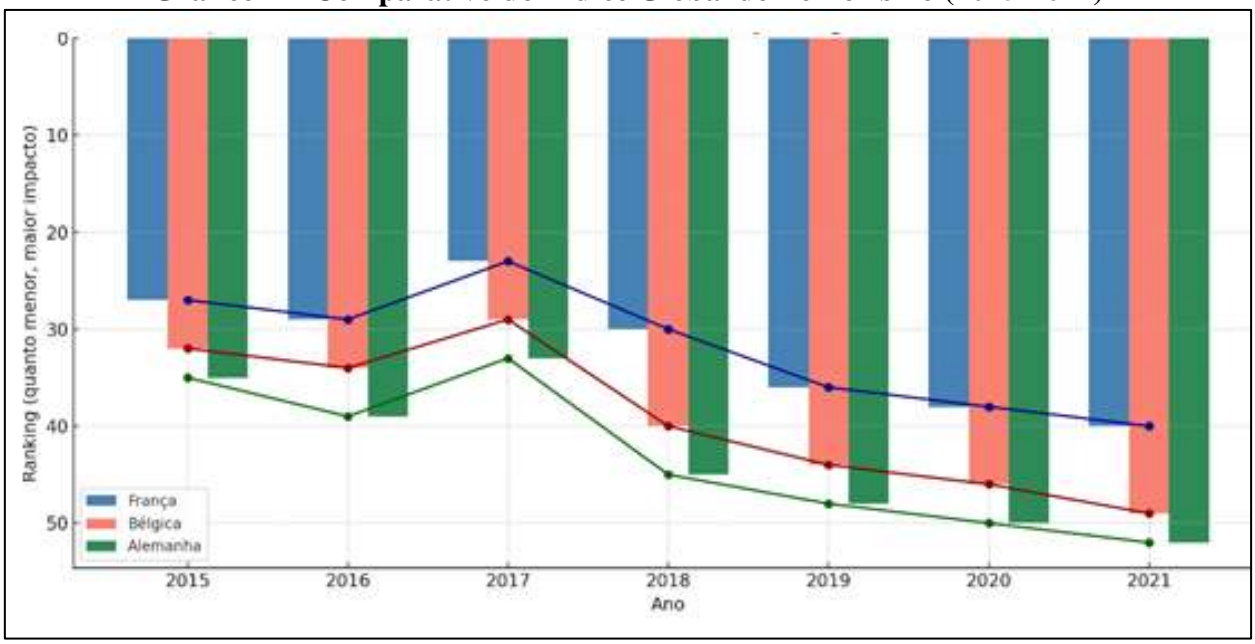
Ao analisar os dados oficiais sobre o terrorismo no mundo, o que se vê é uma preponderância e constância maior de ataques em outras regiões do mundo. O que pode explicar o fato de ser mais comum se ver comoção mundial com investidas à Europa é a ocidentalização da visão de relações internacionais.

Segundo o relatório de 2020 do Índice Global de Terrorismo, a França ocupa a 38° 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 29° posição no Ranking no ano de 2016 e a 23° em 2017 (a primeira posição fora da zona considera de alto impacto).

Se no mundo a França não ocupa as primeiras posições dentre os países do mundo aos quais o terrorismo mais 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 (2017) afirma nos relatórios anuais que desde 2014, o país é o maior alvo dos jihadista dentro da união europeia.

O Gráfico 1 a seguir traz o gráfico de colunas com linhas de tendência que compara a evolução da posição da França, Bélgica e Alemanha no Índice Global de Terrorismo de 2015 a 2021. O referido gráfico permite visualizar claramente que a França se manteve com maior impacto ao longo do período, do seguinte modo:

Gráfico 1 – Comparativo do Índice Global de Terrorismo (2015-2021)



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Institute for Economics and Peace (2025).

O gráfico ilustra a evolução comparada da posição de França, Bélgica e Alemanha no Índice Global de Terrorismo entre 2015 e 2021. O gráfico adota a escala de ranking em ordem crescente, de modo que quanto maior o número, menor o impacto do terrorismo. Observa-se que a França manteve posições significativamente mais baixas durante todo o período, situando-se entre as 20 e 40 primeiras colocações no índice, o que revela uma exposição sistemática e intensa ao fenômeno terrorista. A curva francesa demonstra uma trajetória de alta vulnerabilidade, com pequenas flutuações, mas sempre superior à dos demais países analisados.

Já a Bélgica e a Alemanha, embora também tenham figurado entre os países afetados, apresentaram posições superiores (isto é, de menor impacto), com rankings que oscilaram entre as 30ª e 50ª posições (INSTITURE FOR ECONOMICAS AND PEACE, 2025). A Bélgica, por sua vez, apresentou picos de impacto em 2017 e 2018, reflexo dos atentados ocorridos em Bruxelas e da atuação de células jihadistas na região, mas, ao longo dos anos, experimentou uma lenta melhora relativa em seu posicionamento. A Alemanha, embora tenha mantido um ranking inferior aos dois primeiros países, demonstra também uma tendência de leve oscilação entre os anos analisados, com destaque para uma piora relativa em 2020 e 2021.

A sobreposição de linhas ao gráfico de colunas reforça visualmente a consistência da centralidade da França no cenário securitário europeu, justificando seu protagonismo nas estratégias da União Europeia de combate ao terrorismo. Esta visualização comparativa permite afirmar que, dentre os Estados-Membros da UE, a França concentra a maior incidência e severidade de atentados no período analisado, o que justifica sua proeminência nas políticas europeias de contraterrorismo. Tal disparidade reforça as

assimetrias da governança securitária no contexto europeu, com a França ocupando um papel central tanto na formulação quanto na execução das estratégias de combate ao terrorismo por meio da Europol e do Centro Europeu de Contraterrorismo.

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"* 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.

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).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida demonstrou que a atuação da Europol representa uma peça estratégica da engrenagem securitária europeia, sobretudo por seu papel de coordenação, produção de conhecimento estratégico e articulação entre agências nacionais. A efetividade de sua atuação, contudo, não pode ser

compreendida isoladamente. O desempenho da agência está intrinsecamente relacionado à capacidade de integração e cooperação com os órgãos de segurança nacionais, como evidenciado de forma paradigmática no caso francês.

A segurança europeia não pode ser analisada apenas pelo desempenho técnico das agências, mas deve ser compreendida como parte de uma arquitetura política complexa que envolve múltiplos atores e camadas de decisão. A análise realizada permitiu compreender que os esforços coordenados entre diferentes níveis de governança — supranacional, estatal e local — ampliam a capacidade de resposta da União Europeia frente às ameaças terroristas, ainda que persistam desafios estruturais, como assimetrias institucionais, limitações orçamentárias e diferenças de percepção política entre os Estados-Membros. O caso francês evidencia ainda como a articulação entre dispositivos legais, ação estatal e engajamento da sociedade civil é fundamental para a consolidação de arranjos securitários eficazes e legitimados.

O papel da Europol ilustra os limites e as possibilidades da ação coordenada em matéria de contraterrorismo, especialmente quando os Estados-Membros mantêm forte controle sobre os fluxos de informação e competências soberanas. Um dos limites do estudo reside na delimitação temporal compreendida entre os anos de 2015 e 2021, período que, embora represente um marco significativo da intensificação da ameaça terrorista na Europa, não contempla os desdobramentos mais recentes relacionados à evolução da governança securitária e aos impactos das novas tecnologias de segurança. Além disso, o foco exclusivo no caso francês restringe a extrapolação dos achados para outros contextos nacionais, cujas dinâmicas institucionais, políticas e sociais diferem consideravelmente. A ausência de análise comparativa limita a capacidade de aferição de padrões mais amplos dentro da União Europeia.

Outro aspecto relevante é a escassez de dados primários, sobretudo no que se refere a informações confidenciais e operacionais da Europol, que não são integralmente disponibilizadas ao público por questões estratégicas. Tal restrição comprometeu uma exploração mais aprofundada das práticas internas e das redes de cooperação real da agência, o que impôs à pesquisa uma ênfase maior em fontes secundárias, relatórios públicos e literatura especializada.

Para além do recorte adotado, o estudo abre espaço para uma ampla agenda de pesquisas futuras que examinem, de maneira comparativa, os distintos modelos nacionais de enfrentamento ao terrorismo no contexto da União Europeia, levando em consideração as especificidades institucionais, jurídicas, sociais e políticas de cada Estado-Membro. Tais estudos poderiam lançar luz sobre a eficácia relativa de abordagens centralizadas e descentralizadas, bem como sobre os impactos da cultura política na formulação de estratégias de contraterrorismo.

Ademais, torna-se cada vez mais relevante investigar os efeitos da digitalização, da inteligência artificial, do reconhecimento facial e do uso de algoritmos preditivos na governança da segurança pública,

tanto do ponto de vista de sua eficiência operacional quanto das implicações éticas e legais que envolvem privacidade, discriminação algorítmica e *accountability* institucional. A intersecção entre tecnologias emergentes e práticas securitárias ainda carece de maior sistematização teórica e empírica, especialmente no que se refere ao papel das agências supranacionais na regulação e uso desses instrumentos.

A legitimidade democrática das práticas de segurança é um elemento crucial para sua aceitação e eficácia, especialmente em contextos de crise. Essa dimensão normativa deve ser considerada na formulação de políticas securitárias supranacionais. No campo das políticas públicas, recomenda-se, em primeiro lugar, o fortalecimento da interoperabilidade entre agências nacionais e europeias, por meio da padronização de sistemas de informação, protocolos de resposta conjunta e instrumentos legais que favoreçam o compartilhamento de dados de maneira segura e eficiente. Em segundo lugar, é necessário um investimento contínuo e estruturado em programas de prevenção à radicalização, incluindo políticas educacionais, estratégias de integração comunitária e ações de inteligência social voltadas à identificação precoce de sinais de extremismo. Por fim, destaca-se a importância do aprimoramento da transparência institucional como ferramenta essencial para a construção da confiança da sociedade civil, especialmente em temas sensíveis como vigilância, segurança digital e controle de fronteiras. Tais medidas, se articuladas em uma agenda pública coerente, podem ampliar significativamente a legitimidade das ações securitárias no âmbito europeu e reforçar o compromisso democrático das instituições envolvidas.

Em suma, conclui-se que a governança securitária no bloco europeu se encontra em um processo contínuo de reconfiguração institucional, no qual as respostas às ameaças transnacionais, como o terrorismo, exigem não apenas dinamismo e coordenação, mas também elevada capacidade de adaptação normativa, tecnológica e política. Trata-se de um campo onde a expertise técnica, materializada em ações como coleta de dados, inteligência policial e compartilhamento estratégico de informações, precisa estar permanentemente ancorada na legitimidade democrática, no respeito aos direitos fundamentais e na transparência institucional. A atuação da Europol, nesse cenário, ilustra tanto as potencialidades de uma segurança compartilhada com mecanismos cooperativos supranacionais quanto os limites impostos pela persistência das soberanias nacionais, das disparidades institucionais entre os Estados-Membros e da resistência política à centralização de competências em matéria de segurança. Essa ambivalência demanda, portanto, um aprofundamento contínuo da integração política e jurídica europeia, ao mesmo tempo em que exige o fortalecimento da confiança pública nas instituições que compõem o arcabouço da governança securitária do continente.

REFERÊNCIAS

ARTURI, C. "A governança securitária e a cooperação internacional em matéria policial". **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 5, n. 2, 2011.

BBC NEWS BRASIL. "França: lista de atentados terroristas que chocaram o país nos últimos anos". **BBC News Brasil** [2015]. Disponível em: <www.bbc.com>. Acesso em: 07/06/2025.

BIGO, D. "Security: A field left fallow". *In*: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (orgs.). **The Foucault Effect in Security Studies**. Paris: L'Harmattan, 2008.

BURGESS, J. P.; SALTER, M. B. "The Politics of Security: Towards a Political Conception of Security". **European Journal of International Relations**, vol. 20, n. 4, 2013.

CARRAPIÇO, H.; TRAUNER, F. "Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities". **Perspectives on European Politics and Society**, vol. 14, n. 3, 2013.

CONSELHO EUROPEU. "Cronologia: a resposta da UE ao terrorismo". **Conselho Europeu** [2021]. Disponível em: <www.consilium.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. Haia: EUROPOL, 2016. Disponível em: <www.europol.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. Haia: EUROPOL, 2017. Disponível em: <www.europol.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. Haia: EUROPOL, 2018. Disponível em: <www.europol.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. Haia: EUROPOL, 2019. Disponível em: <www.europol.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. Haia: EUROPOL, 2020. Disponível em: <www.europol.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. Haia: EUROPOL, 2021. Disponível em: <www.europol.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. Haia: EUROPOL, 2022. Disponível em: <www.europol.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend report**. Haia: EUROPOL, 2023. Disponível em: <www.europol.europa.eu>. Acesso em: 15/02/2025.

FAUSTINO, P. A. T. **Terrorismo jihadista em França**: da segurança ao securitarismo (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Coimbra: Universidade de Coimbra, 2018.

GAMA, C. F. P. S. "A Alemanha de Angela Merkel nas crises sobrepostas de um mundo parcialmente globalizado". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 2, n. 4, 2020.

GOLDFELD, M. **O que é o terrorismo?** Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2021.

GONÇALVES, A. "O conceito de governança". **Anais do XIV Congresso Nacional CONPEDI**. Manaus: CONPEDI, 2005.

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

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. **Global Terrorism Index**. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2025. Disponível em: <www.visionofhumanity.org>. Acesso em: 12/04/2025.

KAUNERT, C.; LÉONARD, S. **European Security, Terrorism and Intelligence**: Tackling New Security Challenges in Europe. London: Palgrave, 2013.

KEPEL, G. **La fracture**: islam et Occident. Paris: Gallimard, 2017.

LEAL, F. **História do Terrorismo**: da antiguidade a Al Qaeda. São Paulo: Gerard Chaliand e Arnaud Blin, 2017.

LEVY, E. "Organizações sociais no estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados". **Memorias del IX Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid: CLAD, 2004.

PR NEWS WIRE. "Índice global de terrorismo de 2020: Mortes por terrorismo atingem o mínimo em cinco anos, mas surgem novos riscos". **PR News Wire** [2020]. Disponível em: <www.prnewswire.com>. Acesso em: 12/02/2025.

ROÇAS, J. S. S. **Contraterrorismo na União Europeia**: as estratégias nacionais de combate ao terrorismo: um estudo comparativo de França, Reino Unido e Portugal (Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais). Lisboa: Instituto superior de ciências policiais e segurança interna, 2018.

ROY, O. **Le Djihad et la mort**. Paris: Éditions du Seuil, 2016.

WERNER, G. **O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas**: Presença e influência nas Relações Internacionais contemporâneas (Tese de Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2009.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VII | Volume 23 | Nº 67 | Boa Vista|2025

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima