

## A conceituação do terrorismo: uma apresentação do campo nacional e global

*Naming terrorism: a national and global picture*

Giovanna Migliori Semeraro   

Salem Hikmat Nasser   

### Resumo

O artigo examina a complexidade e a ambiguidade conceitual do termo "terrorismo", destacando sua centralidade no debate político contemporâneo e os desafios decorrentes da ausência de uma definição consensual. A primeira parte discute o dilema definicional, analisando como a multiplicidade de interpretações serve a diferentes interesses políticos e institucionais. Em seguida, o texto explora as principais correntes teóricas internacionais: os estudos ortodoxos, que tratam o terrorismo como ameaça patológica à ordem liberal, e os estudos críticos, que questionam os pressupostos normativos e políticos do conceito, problematizando a legitimidade de sua aplicação seletiva. Também é discutida a teoria das "ondas do terrorismo", proposta por David Rapoport, que organiza o fenômeno em fases históricas, embora seja criticada por sua limitação ao contexto ocidental. Por fim, o artigo mapeia a produção acadêmica em língua portuguesa, com destaque para o trabalho pioneiro de Heleno Fragoso, que analisa o terrorismo no contexto da ditadura militar brasileira. Observou-se que a literatura lusófona, embora relevante, ainda carece de maior articulação teórica com correntes críticas e decoloniais. Conclui-se que o debate sobre o terrorismo envolve disputas conceituais com profundas implicações políticas. O fortalecimento da produção em português exige interdisciplinaridade, diálogo com teorias críticas globais e atenção às especificidades da violência política na América Latina e no sul global.

**Palavras-chave:** terrorismo; conceito de terrorismo; ondas de terrorismo; violência política; estudos críticos em terrorismo.

### Abstract

The article examines the complexity and conceptual ambiguity of the term “terrorism”, highlighting its centrality in contemporary political debate and the challenges arising from the absence of a consensual definition. The first part discusses the definitional dilemma, analyzing how the multiplicity of interpretations serves different political and institutional interests. The text then explores the main international theoretical currents: orthodox studies, which treat terrorism as a pathological threat to the liberal order, and critical studies, which question the normative and political assumptions of the concept, problematizing the legitimacy of its selective application. Also discussed is the theory of “waves of terrorism” proposed by David Rapoport, which organizes the phenomenon into historical phases, although it is criticized for its limitation to the Western context. Finally, the article maps academic production in Portuguese, with emphasis on the pioneering work of Heleno Fragoso, who analyzes terrorism in the context of the Brazilian military dictatorship. It was observed that Lusophone literature, although relevant, still lacks greater theoretical articulation with critical and decolonial currents. The conclusion is that the debate on terrorism involves conceptual disputes with profound political implications. Strengthening production in Portuguese requires interdisciplinarity, dialog with global critical theories and attention to the specificities of political violence in Latin America and the global South.

**Keywords:** terrorism; concept of terrorism; waves of terrorism; political violence; critical terrorism studies.

## 1 INTRODUÇÃO

O terrorismo constitui um dos fenômenos políticos mais complexos e controversos do século XXI. Apesar de sua centralidade no debate público global e da intensa produção acadêmica sobre o tema, persiste uma notável ausência de consenso sobre sua definição. Esta ambiguidade conceitual não é meramente acadêmica: ela produz consequências práticas significativas, desde a formulação de políticas públicas até a aplicação de instrumentos jurídicos internacionais.

Este artigo examina o problema da conceituação do terrorismo a partir de três perspectivas complementares. Primeiro, analisa-se o dilema definicional que caracteriza o campo, explorando suas implicações teóricas e práticas. Em seguida, apresenta-se um panorama das principais correntes dos estudos sobre terrorismo no debate internacional, contrastando abordagens ortodoxas e críticas. Finalmente, mapeia-se a produção acadêmica em língua portuguesa sobre o tema, identificando suas especificidades e lacunas.

## 2 O PROBLEMA DA DEFINIÇÃO DE TERRORISMO

"Terrorismo" figura entre as palavras mais importantes do vocabulário político global contemporâneo. Contudo, até o momento não se alcançou consenso acerca de sua definição, não obstante a intensa discussão conceitual. O termo, propositalmente ou não, permanece ambíguo, coexistindo centenas de definições e constituindo terreno fértil para simplificações e generalizações por parte de diversos atores políticos.

O problema da definição de terrorismo é reconhecido com seriedade pela comunidade internacional – Pawlowska (2022) refere-se a ele como um "triângulo das Bermudas". Parte considerável dos trabalhos do campo dos estudos sobre terrorismo busca uma definição, sob a justificativa de que as implicações práticas, políticas e legais de sua ausência são graves (Richards, 2015; Townshend, 2011).

Se a ausência de consenso dificulta uma série de ações globais pretendidas por determinados atores, simultaneamente a imprecisão de seu significado permite que ampla gama de pessoas e organizações possa ser classificada como terrorista. Na discussão, entram em jogo diversos interesses de inúmeros agentes, sendo que até o momento nenhum grupo de poder conseguiu impor-se completamente sobre os demais.

Na verdade, sequer há consenso intragovernamental: apenas no âmbito interno dos Estados Unidos são utilizadas quatro diferentes definições por diferentes órgãos<sup>1</sup> (Schmid, 2004) – o que não impediu que a Guerra ao Terror movimentasse quantidades colossais de recursos nas últimas décadas.

A enorme dificuldade de definição do termo aparece como consenso absoluto na literatura especializada: raros são os trabalhos sobre terrorismo que não se iniciem com breve discussão sobre o dilema conceitual.

Para ilustrar o problema, na década de 1980 o professor suíço Alex P. Schmid tentou chegar a uma "definição consensual" acadêmica, baseada em respostas a questionários enviados a dezenas de colegas acadêmicos (Schmid, 2004). Ele optou por listar os principais elementos mencionados pelos pesquisadores. Sua definição "consensual" contém um total de dezesseis elementos:

O terrorismo é um método de ação violenta repetida que inspira ansiedade, empregado por indivíduos, grupos ou atores estatais (semi) clandestinos, por motivos idiosincráticos, criminais ou políticos, em que - ao contrário do assassinato - os alvos diretos da violência não são os alvos principais. As vítimas humanas imediatas da violência geralmente são escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) de uma população-alvo e servem como geradores de mensagens. Os processos de comunicação baseados na ameaça e na violência entre o terrorista (organização), as vítimas (em perigo) e os alvos principais são usados para manipular os alvos principais (público(s)), transformando-os em alvos de terror, alvos de demandas ou alvos de atenção, dependendo se a intimidação, a coerção ou a propaganda são os principais objetivos<sup>2</sup> (Schmid, 2004, p. 382).

A definição "consensual" de Schmid posteriormente ocupou posição de relevância no campo dos estudos sobre terrorismo, sendo constantemente referenciada pela literatura especializada (Schmid, 2021; Homolar, Rodríguez-Merino, 2019)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Os órgãos em questão são: FBI, Department of Defense, State Department e House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence (Schmid, 2004).

<sup>2</sup> No original: “Terrorism is an [1] anxiety-inspiring method of repeated [2] violent action, employed by (semi-) [3] clandestine individual, group or state actors, for [4] idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby - in contrast to assassination - the direct targets of violence are not the main targets. The [5] immediate human victims of violence are generally chosen [6] randomly (targets of opportunity) or [7] selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. [8] Threat - and violence-based [9] communication processes between terrorist (organization), (imperiled) victims, and main targets are used to [10] manipulate the main targets (audience(s)), turning it into a [11] target of terror, a [12] target of demands, or a [13] target of attention, depending on whether [14] intimidation, [15] coercion, or [16] propaganda is primarily sought.”

<sup>3</sup> Segundo a ferramenta “Google acadêmico”, o texto de Schmid é um dos cinco trabalhos mais citados contendo a palavra-chave “terrorismo” (em pesquisa realizada em 26.06.2025).

Para além da definição "consensual", Schmid aponta que o termo estaria sendo utilizado "promiscuamente", como nos casos do narcoterrorismo e do ciberterrorismo. A enorme variedade de sentidos empregados levou o autor a questionar: estaria o termo sendo utilizado tão amplamente que se tornou quase sem significado (Schmid, 2004)?

Mesmo com sua "definição consensual", Schmid reconhece que o conceito de terrorismo tende a refletir os interesses daqueles que o constroem. Em muitas situações, os próprios governos seriam as principais agências definidoras, detendo o poder de facto da classificação (Schmid, 2004; 2011). Uma pergunta central nos estudos sobre terrorismo seria então: "quem tem o poder definidor? Parlamentos nacionais, poderes executivos de nações, o judiciário? Ou a tarefa deveria ser deixada aos acadêmicos, às vítimas, à mídia, à ONU?" (Schmid, 2004).

No contexto nacional, já em 1981 Heleno Fragoso considerou que uma das dificuldades reside na inexistência de fator distintivo entre terrorismo e crime comum. O elemento "violência", por exemplo, pode não existir se um sistema de telecomunicações é desarranjado por meios eletrônicos, ou se bacilos de moléstias contagiosas são enviados pelo correio. O motivo político pode estar ausente, como no caso dos sequestros dos ministros da OPEP em 1975, em Viena; assim como a criação de terror, como no assassinato de Martin Luther King (Fragoso, 1981).

Outros autores referem-se à necessidade de o agente雇用ar meios capazes de criar estragos consideráveis ou perigo comum (Fragoso, 1981). Menciona-se também violência, ou ameaça de violência, mediante finalidade específica relacionada ao propósito de atentar contra o sistema político-social vigente. Haveria ainda quem se refira aos meios utilizados pelo terrorista, como explosivos, produtos tóxicos, agentes infecciosos etc. Há quem exija que o termo seja empregado para situações nas quais existe finalidade política, ideológica ou social, enquanto outros consideram tal finalidade dispensável (Fragoso, 1981).

Observa-se diversidade de critérios nas formulações jurídicas do terrorismo, seja no bem jurídico protegido (direitos humanos, tranquilidade pública, paz pública, ordem pública etc.), seja nos elementos subjetivos. A "criação de terror" (ou de estado presente ou potencial de alarme e inquietação generalizada), em toda a imprecisão da expressão, costuma ser o elemento mais insistentemente mencionado – ainda assim, sem consensos (Fragoso, 1981; Schmid, 2004).

Diante do dilema definicional, parte dos estudiosos abandonou a busca por apresentar definição própria, optando por identificá-lo como fenômeno histórico, contextualmente situado, que se transforma ao longo do tempo (Seixas, 2008). Uma das críticas a Schmid questiona se seu extenso trabalho teria produzido algum resultado efetivo (Staun, 2010). Para Jorgen Staun (2010), por exemplo, a pergunta deve ser deslocada de "o que é o terrorismo?" para "como os processos e jogos de linguagem conferem significado e estabelecem as fronteiras do que é ou não terrorismo?"

### **3 PERSPECTIVAS DO DEBATE INTERNACIONAL**

#### **2.1 AS PRINCIPAIS CORRENTES TEÓRICAS**

O tema do terrorismo foi residual no campo das ciências sociais até meados do século XX, quando emergem os chamados "estudos sobre terrorismo" (Turk, 2004). Hoje, o campo acadêmico é extremamente profícuo, com diversas ramificações<sup>4</sup>. Em geral, contudo, identificam-se duas linhas principais: uma mais tradicional e outra mais heterodoxa.

A primeira e mais ortodoxa forma de aproximação constitui a corrente que no mundo anglófono ficou conhecida simplesmente como "Terrorism Studies". Os estudos desta linha desenvolveram-se em estreita vinculação com propostas de segurança, tendendo a partir do pressuposto de que o terrorismo é fenômeno patológico que constitui ameaça às sociedades avançadas e à democracia liberal. Considera o terrorismo violência aberrante, antidemocrática, arbitrária e irracional. Esta abordagem volta-se para a construção de políticas e explicações fundamentadas nos medos e ansiedades sobre o "outro", por vezes baseadas em islamofobia (Mohammed, 2022; Göl, 2010; Groothuis, 2020). Quando se assume que o terrorismo é patologia frente ao funcionamento normal do sistema, as perguntas que guiam as investigações são: quem são os terroristas? Como agem? Como responder?

São diversos os autores que tendem a tal posição, incluindo a maioria dos pesquisadores mais citados sobre o tema, como o próprio Alex P. Schmid (2004; 2011; 2021), além de Walter Laqueur (1996; 2003), Martha Crenshaw (1995), Jennifer Holmes (2015), Peter Lehr (2022), Todd Sandler (2020), Austin Turk (2004), Anthony Richards (2015) e muitos outros.

<sup>4</sup> A título de exemplo, busca em 18.02.2025 pelo verbete “terrorism” na ferramenta de pesquisa Google Acadêmico resulta em 2.420.000 resultados.

Alex Schmid (2004; 2011; 2021), já mencionado acima, é um dos autores mais citados globalmente nos estudos sobre terrorismo. Sua publicação "The Routledge Handbook of Terrorism Research" (2011) é talvez a mais referenciada no campo. Seu livro é considerado "um guia para compreender o que constitui um ato terrorista" (Homolar, 2019). Se em seus primeiros trabalhos, na década de 1980, o autor buscou contribuir para a construção da supramencionada definição "consensual" de terrorismo, seus trabalhos posteriores incorporaram alguns pontos dos estudos críticos, como a atenção ao aspecto decisório da definição de terrorismo, às relações de poder intrínsecas ao termo, ao agente classificador do terrorismo e à desumanização do agente rotulado (Schmid, 2004; 2021).

Martha Crenshaw (1995), outra das autoras mais citadas do campo dos estudos sobre terrorismo, em proposta próxima à de Schmid, organizou o livro "Terrorism in Context", dedicado ao desafio de sua definição e contextualização de casos considerados terroristas. Crenshaw enfatiza a plasticidade do termo ao longo da história e coloca a difícil tarefa de "estabelecer os limites entre terrorismo e outras formas de violência política" (Crenshaw, 1995).

A segunda linha possível de aproximação ao tema constitui os estudos críticos sobre terrorismo, que surge em resposta e resistência à abordagem ortodoxa. Em geral, são estudos que reconhecem a natureza inherentemente problemática da classificação do terrorismo e questionam ortodoxias aceitas (Jackson, 2012; De Mosteyrín, 2016; Mohammed, 2022; Homolar, 2019; Groothuis, 2020; Pawlowska, 2022; Livesey, 2021). A principal publicação no campo anglófono é a revista "Critical Studies on Terrorism", mas o campo não se resume a esta.

Em geral, os estudos críticos consideram a ambiguidade em torno do termo "terrorismo" como circunstância que permite abusos de poder e a desqualificação moral dos acusados de cometer atos de terror (Jarvis, 2024) – perspectiva com a qual este trabalho está em consonância.

Jarvis (2024), em panorama histórico do campo dos estudos críticos sobre terrorismo, propôs três sucessivas ondas de sua evolução. Segundo ele, em primeiro momento, o campo caracterizou-se por esforços de definição de agenda e mapeamento das perspectivas críticas à abordagem tradicional. A literatura da segunda onda teria se desenvolvido reforçando e alargando suas ambições empíricas, conceituais e metodológicas.

A terceira e mais recente onda dos estudos críticos sobre terrorismo, mais envolvida com os pressupostos políticos da abordagem, procura problematizar os pressupostos e

compromissos subjacentes à literatura anterior do campo. Esta onda enfatiza continuidade entre os estudos ortodoxos de terrorismo e os críticos, no sentido de que os trabalhos são produzidos majoritariamente pelo norte global e não se engajaram adequadamente com discussões decoloniais, raciais e econômicas – o que seria falha profunda e urgente (Jarvis, 2024; Pahuja, 2019).

Outra crítica existente aos estudos críticos sobre terrorismo em geral é que muitos autores, embora apresentem compromissos com alternativas ontológicas e epistemológicas, frequentemente se engajam em jogos de definição do terrorismo, da mesma forma que suas contrapartes ortodoxas (Homolar, 2019; Pawlowska, 2022).

De toda forma, a abordagem crítica sobre terrorismo até agora pouco explorou o tratamento do terrorismo na América do Sul (Jarvis, 2024; Pfrimer, 2021). Quando o faz, parece haver ênfase no estudo do terrorismo de Estado (Furtado, 2015; Blakeley, 2009).

Esta relação entre o campo amplo dos estudos sobre terrorismo e o mais restrito dos estudos sobre terrorismo de Estado já foi por nós notada anteriormente (Semeraro, 2025). Há aparente contradição entre os dois campos, do ponto de vista das posições de pesquisadores mais ortodoxos e mais críticos. É que nos Critical Terrorism Studies, a busca ortodoxa por definição "melhor" de terrorismo é frequentemente criticada como conceito demasiadamente abrangente, com excessiva carga política e de escassa utilidade analítica. Esta mesma linha crítica, contudo, por vezes mantém a validade do conceito de terrorismo para se referir a violências ilegítimas dos Estados, como em Blakeley (2009; 2016). E, inversamente, os estudos ortodoxos sobre terrorismo tendem a omitir-se sobre violências estatais, sequer mencionando a discussão sobre o terrorismo de Estado.

Mas o estudo do terrorismo sob perspectiva crítica é mais vasto, para além do campo estruturado anglófono dos *Critical Studies on Terrorism*. Diversos autores em língua espanhola têm contribuído significativamente para uma perspectiva crítica.

Em um trabalho pioneiro, Fernando Gonzalbo (1986) aborda o fenômeno do medo do terrorismo enquanto um instrumento político de legitimação do Estado. O terror, “enquanto versão bílica da política”, serviria o propósito legitimador de forma dobrada: assinala o inimigo interno e mostra a eficácia do poder estatal.

Leila Youssef Sandoval (2018), em franco diálogo com Gonzalbo, aborda a questão do terrorismo a partir do pensamento de Carl Schmitt, traçando paralelos entre o terrorista

contemporâneo e o guerrilheiro schmittiano. E, em um trabalho mais recente (2023), aborda a experiência do medo na contemporaneidade, entendendo-o enquanto instrumento político, sendo dois fenômenos centrais nesta conjectura: o terrorismo e a recente pandemia de Covid-19.

E Agata Pawlowska (2022a; 2022b) analisa as definições do termo "terrorismo" no discurso acadêmico ocidental, destacando a dificuldade de chegar a um consenso e a construção da figura do "terrorista islâmico" como reflexo das relações de poder capitalistas. Ela discute como o termo "terrorismo" é ambíguo e frequentemente moldado por interesses políticos e midiáticos.

Assim, o campo internacional de estudos sobre terrorismo, incluído o subcampo dos estudos críticos, é bastante desenvolvido. Há críticas, contudo, de que merece maiores reflexões a partir da teoria decolonial – perspectiva que questiona a universalidade das categorias produzidas no norte global, e propõe a necessidade de epistemologias situadas que considerem as especificidades históricas e políticas do sul global (Sandoval, 2023; Mohammed, 2022; Monteiro, 2024).

No campo, uma teoria em específica merece ser mencionada com maior profundidade, dada sua grande influência: a teoria das ondas do terrorismo.

## 2.2 A TEORIA DAS ONDAS DO TERRORISMO

"Cada época tem seu monstro emblemático que encerra a chave da ordem" (Gonzalbo, 1986, p. 14). Holmes (2015, p. 298) insiste que o terrorismo envolve "atores e eventos que se estendem por mais de 2.000 anos e por cinco continentes". Mas, em geral, a literatura considera que o termo "terrorismo" foi primeiramente utilizado no contexto da Revolução Francesa (Laqueur, 2001; Fragoso, 1981), quando nasce como conceito político reivindicado positivamente pelos revolucionários no período mais radical daquela Revolução, o Terror Jacobino. Naquele peculiar momento, os rebeldes utilizaram o termo como sinônimo de cidadania, virtude e patriotismo.

Para compreender o termo "terrorismo" na contemporaneidade a partir de análise histórico-comparativa, David Rapoport (2002) sistematizou o que chamou de "ondas do terrorismo". Não obstante seus problemas, a teoria das ondas do terrorismo ficou conhecida no campo como útil ferramenta de análise do fenômeno (Kaplan, 2016; Bar-On, Paradela-Lopez,

2023), podendo ser utilizada para evidenciar a narrativa generalizada sobre o terrorismo que prevalece no mundo ocidental no início do século XXI e como forma de expressar as instituições e opiniões hegemônicas existentes (Pawlowska, 2022).

A primeira onda de terrorismo moderno citada por Rapoport é o terrorismo anarquista do final do século XIX. Entre 1870 e 1920 ocorreu grande quantidade de ataques com bombas contra autoridades, como a Imperatriz Elizabeth da Áustria, o Czar Alexandre II da Rússia, Alfonso XII da Espanha e Guilherme I da Alemanha. Em resposta a estes ataques, extensa legislação repressiva foi desenvolvida, objetivando principalmente atentados com bombas (Fragoso, 1981).

Após a Segunda Guerra Mundial, o terrorismo teria ressurgido em segunda onda, dessa vez relacionada aos movimentos de libertação nacional, como na Argélia, Chipre e Quênia. A esta onda, Rapoport referiu-se como "terrorismo nacionalista": baseadas em esperança de libertação nacional, as organizações compreendidas como terroristas lutavam, usando estratégias de guerrilha, contra as forças policiais e militares dos impérios que dominavam seus povos. Neste momento, o termo "terrorismo", que foi utilizado orgulhosamente por alguns anarquistas da primeira onda (como Vera Zasulich), já era evitado pelos rebeldes, posto que suas conotações negativas já ressoavam, prejudicando sua imagem e impedindo-os de ganhar maior apoio popular (Pawlowska, 2022).

Em alguns lugares onde a independência nacional não foi alcançada, os movimentos independentistas teriam se adequado à terceira onda. O IRA e o ETA, exemplos de movimentos emergentes na segunda onda, ganharam contornos próprios de movimentos que posteriormente assumem características da onda seguinte, a chamada "Nova Esquerda".

Esta terceira onda é caracterizada pela atividade de grupos políticos considerados subversivos de guerrilha urbana. O *ethos* revolucionário, próprio da primeira onda anarquista, reapareceu, inspirando organizações como o Weather Underground nos EUA, o RAF - Baader-Meinhof na Alemanha, as Brigadas Vermelhas na Itália, o Sendero Luminoso no Peru e a Organização para a Libertação da Palestina. No contexto nacional, Fragoso (1981) exemplifica esta onda no "Minimanual do Guerrilheiro Urbano", de Carlos Marighella. Exemplos de atividades consideradas terroristas neste contexto são sequestros de personalidades e aeronaves, explosão de bombas e ataques a bancos. Em resposta, as ditaduras militares latino-americanas aplicaram repressão ilimitada.

Ainda segundo Rapoport, com a revolução iraniana de 1979 e a posterior desintegração da União Soviética em 1991, o terrorismo entrou em quarta onda, que seguiria vigente até nossos dias. Esta se diferencia das anteriores pela prevalência da justificação religiosa (ligada ao islamismo) dos atos de terror, enquanto seu método paradigmático consistiria em atentados suicidas.

Há estudiosos que mencionam ainda quinta onda do terrorismo moderno, embora não haja acordo sobre os ventos da mudança. Alguns mencionam nova onda ligada ao terrorismo de extrema-direita, motivado por questões religiosas e intensificação de movimentos migratórios globais (Kaplan, 2016; Laqueur, 1996; Jarvis, 2022); outros entendem que o novo terrorismo será centrado em conceitos de etnicidade, muitas vezes focado em grupos do continente africano (como recentes ataques na região do Sahel ou do grupo Al-Shabaab) (Schmid, 2011).

Há críticas sobre o alcance explicativo da teoria das ondas do terrorismo para a realidade latino-americana: para Bar-On e Paradela-Lopez (2023), Rapoport ignorou questões que seriam relevantes para esta parte do mundo, como o narcoterrorismo e o terrorismo de Estado (identificado principalmente nas ditaduras militares que assolararam a região ao longo do século XX).

De toda forma, a teoria das ondas do terrorismo ocupa tamanho espaço no campo dos estudos sobre terrorismo que se pode dizer que serviu mesmo para reforçar aquelas organizações e movimentos por ele citados como terroristas, tamanho seu alcance. Para nós, a teoria serve para aguçar a percepção do conteúdo histórico e político do termo 'terrorismo<sup>5</sup>'.

### 3 O DEBATE ACADÊMICO EM PORTUGUÊS

A produção acadêmica em português sobre o tema do terrorismo não é tão profícua quanto no norte global, e não há campo estruturado de estudos sobre terrorismo. O que existe são diversos trabalhos esparsos, de autores de diferentes áreas. Esta seção será dedicada à apresentação dos principais trabalhos sobre o tema em língua portuguesa.

O jurista Heleno Fragoso (1981, p. 3) escreveu uma das mais relevantes obras nacionais sobre o tema, em plena era ditatorial, pretendendo realizar "uma análise do fenômeno em

---

<sup>5</sup> A força da teoria das ondas na academia levanta também a questão do poder simbólico da produção acadêmica na construção do termo.

perspectiva jurídico-dogmática e criminológica". O primeiro capítulo é dedicado à dificuldade conceitual do terrorismo, e sua análise percorre temas como a teoria do crime político, a atuação do governo brasileiro durante a ditadura militar e a doutrina da segurança nacional.

Para Fragoso, a mais significativa experiência brasileira com a criminalidade política terrorista surgiu após o Ato Institucional nº 5: "Não temos dúvida alguma em afirmar, contrariando a teoria oficial, que a criminalidade política violenta que surgiu está ligada ao regime político violento então instituído" (Fragoso, 1981, p. 108). Fragoso, assim, comprehende o terrorismo como atividade principalmente não-estatal, mas que se desenvolveu em resposta à violência do regime.

Ele cita exemplos de terrorismo relacionados a grupos de esquerda na oposição ao governo ditatorial, como o apoderamento ilícito de aeronaves e o sequestro de diplomatas (Fragoso, 1981). Menciona documento divulgado pelos sequestradores do Embaixador da Suíça, no Rio de Janeiro em 1970, intitulado "Manifesto ao Povo", que assim dizia:

O povo não se submete. Os objetivos do povo: verdadeira independência, liberdade, melhores condições de vida e de trabalho. Não há liberdade de greve nem liberdade de manifestação do pensamento. Intelectuais e operários são mortos, presos e torturados. Os militares são os verdadeiros terroristas (Fragoso, 1981, p. 112).

Mas Fragoso defende também que, desde 1968 (até 1981, quando o livro foi publicado), houve cerca de 90 atentados terroristas atribuídos a grupos de direita, como a explosão da Catedral de Nova Iguaçu (1979), a bomba lançada na casa do jornalista Roberto Marinho (1978), outras bombas lançadas em periódicos ligados à esquerda, na Associação Brasileira de Imprensa e na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (1978 e 1980), dentre vários outros. Escreve Fragoso: "o sentido desses atentados de direita é bem claro: procura-se através deles gerar um clima de intranquilidade que conduza ao endurecimento do regime, justificando medidas de exceção" (Fragoso, 1981, p. 114).

Ao comentar a repressão ditatorial ao terrorismo, Fragoso (1981) chega a falar em "direito penal terrorista", comumente aplicado internacionalmente ao indivíduo considerado terrorista. Fala de penas de morte, torturas, ocultação de cadáver, principalmente na América Latina. O Brasil não fugiria a esta tendência, estando o auge da repressão brasileira no Decreto-Lei nº 898 (que será comentado pormenoradamente em capítulo próprio).

O professor português Manuel Monteiro Guedes Valente (2010) dedicou o livro "Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo: o progresso ao retrocesso" à relação da teoria do direito penal

do inimigo com a questão do terrorismo, em íntima relação com o primeiro capítulo deste trabalho. Para o autor, o direito penal tem, nos últimos anos, sofrido discussão sobre a manutenção ou alteração de paradigma. Essa discussão desenvolver-se-ia entre os defensores de direito penal humanista, designado por muitos como direito penal do cidadão, e os defensores de direito penal securitário. Nesta alteração de paradigma estaria situada a difícil discussão sobre o terrorismo. O autor defende a opção do direito penal humanista, contra retrocesso a direito penal de inspiração schmittiana fundado na ideia de negação da qualidade de pessoa do terrorista.

Mais recentemente, e ainda a partir da área do direito, Jorge Mascarenhas Lasmar é dos autores nacionais que mais trabalha o tema do terrorismo, principalmente a partir da perspectiva do direito internacional. Em seu artigo "A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro", o autor analisa o desenho institucional e jurídico brasileiro (anterior à Lei 13.260/2016) (Lasmar, 2015). O autor defende a existência da ameaça terrorista internacional em solo brasileiro e analisa o que entende por sérias deficiências no sistema normativo nacional.

André Luís Callegari e Raul Marques Linhares (2014) abordam a falta de consenso sobre o que se deve entender por "terrorismo" e uma manipulação "incorrecta" do termo. Buscam, então, discutir os elementos normativos necessários à definição penal de terrorismo.

Em texto publicado em português, de autores russos provenientes de instituições russas, o artigo "O papel da ONU no combate ao terrorismo internacional", de Aleksandr Orishev e outros (2022), abordou o papel da linguagem no que se referem como "estratégia antiterrorista global", com foco no desenho institucional da ONU.

Em artigo de opinião, Marta de Assis Machado e Guilherme Leite Gonçalves (2015) defenderam a implementação de lei antiterrorismo de Estado para evitar abusos de poder estatais, principalmente em contextos de manifestações de rua, e criticam o projeto de lei nº 2016/2015, que posteriormente tornar-se-ia a atual Lei 13.260/2016, a lei antiterrorismo vigente.

Há também estudos empíricos sobre terrorismo. No artigo "Conflito mapuche: aplicação da lei antiterrorista e violação de direitos humanos", Ana Maria D'Ávila Lopes e Luis Haroldo Santos Junior (2018) fazem análise empírica do relevante caso da aplicação da lei antiterrorista chilena (elaborada no período militar para combater os dissidentes do governo Pinochet) a sete

indivíduos do povo mapuche e uma ativista dos direitos indígenas durante o governo Ricardo Lagos (2000-2006), e consequente condenação da República do Chile perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2014.

Em outro estudo empírico, Jorge Scola Gomes (2019) analisou o caso da "Operação Hashtag", a primeira ação penal do país sob a validade da Lei 13.260/2016. Nesta, dez pessoas foram presas por terrorismo, duas semanas antes da realização dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016. A operação foi iniciada a partir de "participação colaborativa" do escritório de inteligência norte-americano, o FBI, que apresentou "denúncia anônima" junto à Divisão Antiterrorismo da Polícia Federal. Oito dos dez indiciados foram posteriormente condenados. Um deles teria sido morto na prisão, vítima de linchamento por outros 20 presos.

Este mapeamento da produção em língua portuguesa revela algumas características importantes: predominância de abordagens jurídicas, concentração de estudos no contexto da ditadura militar brasileira e emergente interesse em casos empíricos contemporâneos. Contudo, nota-se relativa ausência de diálogo com as correntes críticas internacionais, além da limitada incorporação de perspectivas decoloniais. Estas lacunas representam oportunidades importantes para o desenvolvimento futuro do campo no contexto lusófono.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este panorama da literatura sobre terrorismo revela a complexidade inerente ao fenômeno e aos desafios conceituais que o cercam. A persistente ausência de consenso sobre sua definição não é meramente acadêmica, mas reflete disputas políticas fundamentais sobre poder, legitimidade e violência no sistema internacional contemporâneo.

A tensão entre abordagens ortodoxas e críticas espelha debates mais amplos nas ciências sociais sobre objetividade, neutralidade e o papel político do conhecimento. Enquanto os estudos tradicionais buscam definições operacionais para orientar políticas de segurança, os estudos críticos questionam os próprios pressupostos dessas definições e suas implicações para grupos marginalizados.

No contexto lusófono, observa-se tanto a necessidade de maior diálogo com a literatura internacional quanto a importância de desenvolver perspectivas próprias que considerem as especificidades históricas e políticas da região. A incorporação de abordagens decoloniais pode

contribuir significativamente para esse desenvolvimento, questionando a universalidade de categorias produzidas no norte global e propondo epistemologias situadas.

O desenvolvimento futuro dos estudos sobre terrorismo em língua portuguesa beneficiar-se-ia de maior interdisciplinaridade, incorporação de perspectivas críticas e decoloniais, e atenção às dinâmicas específicas da violência política na América Latina e nos países lusófonos africanos.

## REFERÊNCIAS

BAR-ON, T.; PARAELA-LÓPEZ, M. Limitations and inconsistencies of using the four waves of modern terrorism to understand Latin America. **Critical Studies on Terrorism**, v. 4, n. 16, p. 744–766, 2023. Disponível em <https://doi.org/10.1080/17539153.2023.2269012>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BLAKELEY, R. State terrorism in the social sciences. In: JACKSON, R.; MURPHY, E.; Poynting, S. **Contemporary State Terrorism**: theory and practice. Abingdon, UK: Routledge, 2009. p. 12-27.

BLAKELEY, R. State violence as state terrorism. In: BREEN-SMYTH, M. **The Ashgate research companion to political violence**. New York: Ashgate, 2016. p. 63-78.

CALLEGARI, A. L.; LINHARES, R. M. Terrorismo: uma aproximação conceitual. **Derecho Penal y Criminología**. [S.l], v. 35; n. 98, p. 39-62, 2014.

CRENSHAW, Martha (org). **Terrorism in context**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995.

FRAGOSO, H. C. **Terrorismo e Criminalidade Política**. Editora Forense. Rio de Janeiro: 1981.

FURTADO, H. T. Against state terror: lessons on memory, counterterrorism and resistance from the Global South. **Critical Studies on Terrorism**, v. 1, n. 8, p. 72–89, 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1080/17539153.2015.1005936>. Acesso em: 13 ago. 2025.

GÖL, A. Editor's introduction: views from the 'Others' of the War on Terror. **Critical Studies on Terrorism**. v. 3, n. 1, p. 1-5, 2010.

GOMES, J. H. S. O governo dos inimigos públicos: os primeiros condenados pela Lei Brasileira Antiterrorismo (Lei 13.260/2016). **Revista Nandutu**. v. 7, n. 10, p. 74-93, 2019.

GROOTHUIS, S. Researching race, racialisation, and racism in critical terrorism studies: clarifying conceptual ambiguities. **Critical Studies on Terrorism**, v. 13, n. 4, 680–701, 2020.

HOLMES, J. "The Urban Guerrilla, Terrorism, and State Terror in Latin America." In: LAW, R. **The Routledge History of Terrorism**. Milton Park: Routledge, 2015. p. 284-296.

HOMOLAR, A.; RODRÍGUEZ-MERINO, P. Making Sense of terrorism: a narrative approach to the study of violent events. **Critical Studies on Terrorism**. v. 12, n. 4, p. 561-581, 2019.

JACKSON, R. J. Unknown knowns: the subjugated knowledge of terrorism studies, **Critical Studies on Terrorism**, v. 1, n. 5, p. 11-29, 2012. DOI: 10.1080/17539153.2012.659907. Acesso em: 13 ago. 2025.

JARVIS, L. Critical terrorism studies and the far-right: beyond problems and solutions? **Critical Studies on Terrorism**. v. 15, n. 1, p. 13–37, 2022.

LAQUEUR, W. **A History of Terrorism**. Nova Iorque: Routledge, 2001.

LAQUEUR, W. Postmodern Terrorism. **Foreign Affairs**. v. 75, n. 5, p. 24-36, 1996.

LASMAR, J. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**. v. 23, n. 53, p. 47-70, 2015.

LEHR, P. Terrorism, Counter-Terrorism, and Technology. In: MURO, D.; WILSON, T. **Contemporary Terrorism Studies**. Oxford, Oxford University Press, 2022. Capítulo 25.

LIVESEY, M. Historicising “terrorism”: how and why? **Critical Studies on Terrorism**. v. 4, n. 14, p. 474-478, 2021.

LOPES, A. M. D'A.; SANTOS JUNIOR, L. H. P. “Conflito mapuche”: aplicação da lei antiterrorista e violação de direitos humanos. **Revista Direito e Praxis**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 587-609, 2018.

MACHADO, M. R. de A.; GONÇALVES, G. L. Por uma lei antiterrorismo de Estado. Ou não sobrará ninguém. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 2015. Disponível em <https://diplomatique.org.br/por-uma-lei-antiterrorismo-de-estado-ou-nao-sobrara-ninguem/>. Acesso em: 30 maio. 2025

MOHAMMED, I. Decolonialisation and the Terrorism Industry. **Critical Studies on Terrorism**. v. 15, n. 2, p. 417-440, 2022.

MOSTEYRÍN, L. F. de. Los debates sobre el terrorismo bajo el signo de la Guerra contra el Terror: aportaciones desde la Sociología Política. **Relaciones Internacionales**. n. 32, p. 143-165, 2016.

ORISHEV, A. B.; ZALYSIN, I. Y.; MAMEDOV, A. A.; ALIPICHEV, A. Y.; DONSKIKH, K. Y. O papel da ONU no combate ao terrorismo internacional: Abordagem linguocultural. **Revista EntreLinguas**, Araraquara, v. 8, n. esp. 3, 2022. DOI: 10.29051/el.v8iesp.3.17438. Acesso em: 23 nov. 2022.

PAHUJA, S. A Pós-Colonialidade do Direito Internacional. In: BADIN, M. R. S.; MOROSINI, F.; GIANNATTASIO, A. R. C. **Direito Internacional: Leituras Críticas**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 75-90

PAWLOWSKA, A. Construcción de la figura del ‘terrorista islámico’ como enemigo en el discurso político occidental. **EN-CLAVES del pensamiento**. n. 31, p. 1-28, 2022. DOI: <https://doi.org/10.46530/ecdp.v0i31.483>. Acesso em: 28 ago. 2025.

PAWLOWSKA, A. Los problemas con el término “terrorismo” dentro del mundo occidental. **Revista de Historia de las Ideas Políticas**. v. 25, p. 189-198, 2022.

PFRIMER, M. “Let it be remembered or forgotten”: a case of terrorism visuality in Brazil. **Critical Studies on Terrorism**, v. 4, n. 14, p. 445–449, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/17539153.2021.1982125>. Acesso em: 13 ago. 2025.

RAPOPORT, D. ‘The Four Waves of Rebel Terror and September 11’ **Anthropoetics**, v. 1, n. VIII, p. 46-73, 2002.

RICHARDS, A. **Conceptualizing Terrorism**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

SANDLER, T. **Terrorism: What Everyone Needs to Know**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

SANDOVAL, L. Y. El terrorismo contemporáneo a la luz del pensamiento de Carl Schmitt: La metamorfosis del partisano. **Historia y Política**. n. 39, p. 327-357, 2018.

SANDOVAL, L. Y. Miedo, Contemporaneidad y enemistad. **Daimon Revista Internacional de Filosofía**. n. 88, p. 97-110, 2023.

SCHMID, A. P. "Terrorism - The Definitional Problem". **Case Western Reserve Journal of International Law**. v. 2, n. 36, p. 375-420, 2004.

SCHMID, A. P. Terrorism Studies: a glimpse at the current state of research. **Perspectives on Terrorism**. v. 15, n. 3, p. 142-152, 2021.

SCHMID, A. P. **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2011.

SEIXAS, E. C. “Terrorismos”: uma exploração conceitual. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 16, n. suppl., p. 9-26, 2008.

SEMERARO, G. M. Introdução ao terrorismo de Estado: uma revisão bibliográfica sistemática. **Revista Direito GV**, São Paulo. v. 21, e2513, 2025.

STAUN, J. When, how and why elites frame terrorists: a Wittgensteinian analysis of terror and radicalisation. **Critical Studies on Terrorism**. v. 03, n. 3, p. 403-420, 2010.

TOWNSHED, C. **Terrorism: A Very Short Introduction**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

TURK, A.T. Sociology of Terrorism. **Annual Review of Sociology**. v. 30, p. 271-286, 2004.  
DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110510>. Acesso em: 13 ago. 2025.

VALENTE, M. M. G. **Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo**: o “progresso ao retrocesso”. Coimbra, Portugal: Editora Almedina, 2010.

## Sobre a autoria

### *Giovanna Migliori Semeraro*

Doutoranda em Direito e Desenvolvimento, com ênfase em Instituições do Estado Democrático, pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Mestra em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora da Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP).

[giovanna.migsem@gmail.com](mailto:giovanna.migsem@gmail.com)

### *Salem Hikmat Nasser*

Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP) Mestre em Direito Internacional Público pela Université Panthéon-Assas, Paris 2 (França). Professor da Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP).

[salem.nasser@fgv.br](mailto:salem.nasser@fgv.br)

### **Contribuição de autoria**

Giovanna Migliori Semeraro: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados.

Salem Hikmat Nasser: redação, discussão dos resultados, revisão.

### **Financiamento (se houver)**

Este artigo integra o projeto de pesquisa de doutorado de Giovanna Migliori Semeraro, no programa de Doutorado Acadêmico da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Este trabalho foi realizado com o apoio da Fundação Getúlio Vargas por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa, e da bolsa CAPES-PROSUP.

### **Consentimento de Uso de Imagem**

Não se aplica.