

Estado da publicação: O preprint foi submetido para publicação em um periódico

Introdução ao terrorismo de Estado: uma revisão bibliográfica sistemática

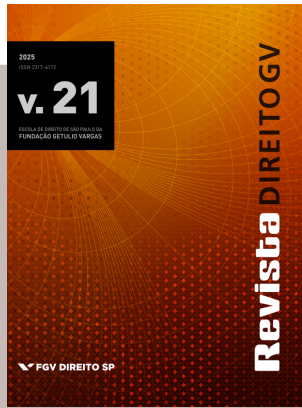
Giovanna Migliori Semeraro

<https://doi.org/10.1590/2317-6172202513>

Submetido em: 2025-01-28

Postado em: 2025-01-28 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)



Revista DIREITO GV (PREPRINT)

V. 21
2025

ISSN 2317-6172

FGV DIREITO SP

AVISO: ESTA É A VERSÃO ACEITA PARA PUBLICAÇÃO, APÓS REVISÃO POR PARES, MAS SEM FORMATAÇÃO OU EDITORAÇÃO FINAL DO TEXTO PELA REVISTA.

Esta ainda não é a versão final publicada na *Revista Direito GV* e pode não replicá-la exatamente. A versão final está/estará disponível em:

<https://doi.org/10.1590/2317-6172202513>

A publicação do manuscrito aceito é parte da iniciativa de Ciência Aberta, que visa tornar a pesquisa imediatamente acessível à comunidade acadêmica.

RECEBIDO: 16.04.2024

APROVADO: 16.12.2024

Introdução ao terrorismo de Estado: uma revisão bibliográfica sistemática

INTRODUCTION TO STATE TERRORISM: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW

INTRODUCCIÓN AL TERRORISMO DE ESTADO": UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA SISTEMÁTICA

Giovanna Migliori Semeraro

Doutoranda em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito SP da Fundação Getúlio Vargas. Mestre em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade de São Paulo.

(giovanna.migsem@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-0638-7707>



Introdução ao terrorismo de Estado: uma revisão bibliográfica sistemática

Introduction to State terrorism: a systematic literature review

Introducción al terrorismo de Estado": una revisión bibliográfica sistemática

RESUMO

O estudo pretende investigar o estado atual da discussão acadêmica sobre o uso da expressão “terrorismo de Estado”. Especificamente, pretende-se identificar os termos teóricos utilizados para que a expressão “terrorismo de Estado” seja empregada. Para tal, foi realizada revisão sistemática de literatura sobre o conceito, inspirada por Galvan (2014). A opção foi pelo acesso ao maior número possível de produções sobre o tema em língua portuguesa e dos principais trabalhos em língua inglesa. Foi possível verificar a existência de debate sobre a própria possibilidade conceitual do terrorismo de Estado. Na sequência, dentre os autores que entendem pela possibilidade do fenômeno, foi possível mapear sistematicamente os diferentes conceitos de terrorismo de Estado propostos, em seus diversos elementos e dificuldades conceituais. Observou-se ainda a enorme heterogeneidade dos exemplos trazidos pelos autores, bem como observações de natureza mais reflexivo-filosófica sobre o tema. Por fim, foram apresentadas reflexões formuladas após a revisão bibliográfica, em três apontamentos principais.

Palavras-chave: terrorismo; terrorismo de estado; violência de Estado; revisão bibliográfica; revisão sistemática

ABSTRACT

The study aims to investigate the current state of academic discussion on the use of the term "state terrorism". Specifically, it aims to identify the theoretical terms used for the expression "state terrorism". To this end, a systematic literature review was carried out on the concept, inspired by Galvan (2014). The option was accessing the largest possible number of productions on the subject in Portuguese and the main works in English. It was possible to verify the existence of a debate on the very conceptual possibility of state terrorism. Next, among the authors who believe that the phenomenon is possible, it was possible to systematically map the different concepts of state terrorism proposed, in their various elements and conceptual difficulties. It was also possible to observe the enormous heterogeneity of the examples provided by the authors, as well as observations of a more reflective-philosophical nature on

the subject. Finally, reflections formulated after the literature review were presented, in three main points.

Keywords: terrorism; state terrorism; state violence; literature review; systematic review

RESUMEN

Este estudio pretende investigar el estado actual del debate académico sobre el uso del término "terrorismo de Estado". En concreto, pretende identificar los términos teóricos utilizados para la expresión "terrorismo de Estado". Para ello, se realizó una revisión bibliográfica sistemática sobre el concepto, inspirada en Galván (2014). Se optó por acceder al mayor número posible de producciones sobre el tema en portugués y a las principales obras en inglés. Fue posible verificar la existencia de un debate sobre la propia posibilidad conceptual del terrorismo de Estado. En seguida, entre los autores que creen en la posibilidad del fenómeno, fue posible mapear sistemáticamente los diferentes conceptos de terrorismo de Estado propuestos, en sus diversos elementos y dificultades conceptuales. También fue posible observar la enorme heterogeneidad de los ejemplos aportados por los autores, así como observaciones de carácter más reflexivo-filosófico sobre el tema. Por último, las reflexiones formuladas tras la revisión bibliográfica se presentaron en tres puntos principales.

Palabras clave: terrorismo; terrorismo de estado; violencia de estado; revisión bibliográfica; revisión sistemática

INTRODUÇÃO

A construção teórica do conceito de “soberania” foi um dos elementos essenciais à consolidação do modelo moderno de Estado (Dallari, 2007). Um dos componentes de tal construção é o monopólio do uso legítimo da força, no qual apenas o Estado estaria autorizado a exercer a violência (Weber, 2009), em nome da ordem e da proteção dos cidadãos.

No limiar entre a violência estatal legítima e ilegítima se situa a discussão sobre o terrorismo de Estado. Trata-se, no fundo, da discussão sobre o uso politicamente motivado da força para fins de dominação do Estado, e os limites de sua legitimidade. Afinal, a partir de qual momento poder-se-ia falar que o Estado ultrapassa os limites aceitáveis em sua atuação coercitiva, sendo ele o “guardião da ordem”? Se o Estado produz as próprias regras, quando poderia ser considerada inaceitável a violência por ele exercida? A partir de quê ponto se

considera que a violência estatal, ainda que praticada em conformidade com o ordenamento jurídico, é considerada “terror”, e, portanto, execrada sob a etiqueta do “terrorismo”?

O uso da palavra “terrorismo” traz em si um componente altamente deslegitimador. Comumente o termo é utilizado para referir-se a atividades ligadas a grupos não-estatais, mas há uso expressivo – e controverso - também para referir-se a violências estatais. A nível retórico, não há quem não o condene, mas a discussão do que poderia ou não se enquadrar como “terrorismo” é bem mais complexa. É comum que trabalhos sobre o tema geral do terrorismo tragam algumas palavras sobre a dificuldade conceitual do termo. Diante da justificativa de que as implicações práticas da ausência de uma definição de terrorismo são graves, muitos acadêmicos engajam-se em uma tentativa de construção universal, internacionalmente aplicável do conceito¹. Outros acadêmicos, de linha mais crítica, apontam a impossibilidade de uma definição técnica de terrorismo, considerando seu conteúdo intrinsecamente político (a exemplo de Pawlowska, 2022).

Estudos sobre terrorismo, contudo, frequentemente negligenciam a discussão sobre o terrorismo de Estado (Jackson, 2009). Por exemplo, um dos autores mais citados do campo dos estudos do terrorismo, Walter Laqueur (2003), nega a possibilidade de tal expressão: para ele, há diferenças básicas em motivos, funções e efeitos entre a opressão do Estado e o terrorismo não-estatal, e equalizá-los significaria “espalhar confusão”, tornando o estudo do terrorismo impossível.

Outros autores entendem útil o emprego da expressão e desejável sua melhor delimitação teórica. Segundo eles, uma vez caracterizadas como “terrorismo de Estado”, as diferentes violências de Estado praticadas em contextos históricos diversos poderiam ser comparadas entre si - permitindo, por exemplo, mapear os processos pelos quais estas violências são legitimadas, camufladas ou negadas (Jarvis, Lister, 2014). Tratar-se-ia de uma relevante ferramenta crítica a violências ilegítimas de Estado. De fato, autores que se debruçam sobre o tema frequentemente enfatizam que o número de vítimas e o sofrimento causado pelo terrorismo de Estado supera, e muito, àquelas do terrorismo não estatal (Blakeley, 2009; Jackson, 2009).

A questão é particularmente relevante na América Latina, que sofreu violentos períodos ditatoriais na segunda metade do século XX comumente referidos pela literatura como “terrorismo de Estado”². A nível global, nos últimos cinco anos a expressão parece ter ganhado

¹ A título de exemplo, Schmid (2011) listou mais de 250 definições adotadas globalmente do termo.

² Por exemplo: Dias, 2021.

força: na Ucrânia, em contexto de guerra, o presidente Volodymyr Zelensky vem buscando o reconhecimento internacional da Rússia como “Estado terrorista” (Lister, Voitovych, 2022); e o avanço do Estado de Israel sobre a Faixa de Gaza vem levantando questionamentos sobre excessos (Lemos, 2023).

Mas o quê, efetivamente, poderia ser intitulado “terrorismo de Estado”? Talvez possa ser considerado como um sinônimo de “regime ditatorial”. Ou, mais amplamente, talvez trate-se de um regime de violência abusiva instaurado por um governo, qualquer que seja a forma política. Talvez se trate de um sinônimo de “crimes de guerra”, ou “violações aos direitos humanos”. O conteúdo semântico da expressão é bastante dúbio.

Segundo Jackson (2009), um dos problemas principais de grande parte da investigação contemporânea sobre o terrorismo de Estado seria que esta é orientada principalmente para a descrição empírica de abusos de Estado³. Faltariam análises teoricamente orientadas dos processos, causas, resultados e fins do terrorismo estatal, além do refinamento de conceitos e ferramentas analíticas. Tal ausência causaria, por exemplo, uma grande desigualdade na cobertura científica a alguns casos de terrorismo de Estado, enquanto outros foram relativamente negligenciados. Adicionalmente, a ausência de um conceito bem definido de terrorismo de Estado dificultaria a construção de uma base de dados comparativa entre posturas estatais⁴.

Neste contexto, o presente estudo visa investigar o estado atual da discussão acadêmica sobre o uso da expressão “terrorismo de Estado”, com o objetivo de mapear qualitativamente o debate do campo. Especificamente, pretende-se identificar os termos teóricos usualmente utilizados para que a expressão “terrorismo de Estado” seja empregada.

O estudo sobre o terrorismo de Estado se justifica ao permitir que possa ser feita uma crítica a violências estatais ilegítimas, enfatizando o impacto dessas violências em populações e mapeando processos pelos quais algumas formas de terrorismo de Estado são levadas a cabo – uma ferramenta propriamente política de resistência a este tipo de violência. Trata-se, talvez, de “um caminho para voltar os estudos de segurança pública para as pessoas, e não para os Estados” (Jarvis, Lister, 2014).

³ Tal observação condiz com as primeiras conclusões da presente pesquisa bibliográfica, conforme será explicitado: a maioria dos trabalhos sobre o tema aplicam a expressão “terrorismo de Estado” a um caso concreto, sem adentrar ao debate sobre sua precisão teórica.

⁴ Jackson menciona o Projeto “The Political Terror Scale”, uma base de dados ainda modesta que mediria os níveis de violência política e terror que um país experimenta num determinado ano com base numa “escala de terror” de 5 níveis (Political Terror Scale, 2023).

Para tal, foi realizada revisão sistemática de literatura, inspirada pelos escritos de Galvan (2014). A opção foi pelo acesso ao máximo possível de produções sobre o tema em língua portuguesa, além dos principais trabalhos em língua inglesa.

O trabalho está assim organizado: após a presente introdução, a primeira sessão apresenta a revisão bibliográfica, dividida em seis subseções. Na primeira subseção, foi explicitada a abordagem metodológica. Na segunda, abordamos a primeira questão colocada pelo campo: a da possibilidade conceitual de um terrorismo realizado pelo Estado. Na terceira, apresentamos os diferentes conceitos de terrorismo de Estado propostos pelos autores, em seus diferentes elementos. Na quarta subseção abordamos algumas das dificuldades de aplicação dos modelos conceituais apontadas pelos autores. Na quinta subseção exploramos a heterogeneidade dos exemplos de terrorismo de Estado mencionados na literatura. Na sexta subseção apresentamos outros pontos do debate de natureza mais reflexiva. Encerrada a revisão bibliográfica, na segunda sessão apresentamos nossas próprias reflexões. Por fim, concluímos.

1. REVISÃO DE LITERATURA

1.1. METODOLOGIA DA SELEÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Para o mapeamento da literatura sobre o tema, foi realizada busca do termo “terrorismo de Estado” nas principais ferramentas públicas de pesquisa de artigos⁵, o que resultou em pouco mais de três centenas de resultados em língua portuguesa.

Destes trabalhos, verificamos que larga maioria não se debruça sobre o debate do uso do termo “terrorismo de Estado”, simplesmente aplicando a expressão a casos empíricos, normalmente para referir-se a períodos ditatoriais. Assim, os trabalhos que não adentram na discussão sobre o uso do termo foram descartados da análise⁶. Ao final, foram localizados menos de uma dezena de artigos em português, de diversas áreas do conhecimento, que adentravam expressamente ao debate teórico da expressão “terrorismo de Estado”. São eles:

⁵ Aqui considerados os portais de pesquisa da Capes, Scielo e Google Acadêmico.

⁶ Os artigos que pela simples leitura do título verificava-se que o debate do uso da expressão “terrorismo de Estado” não fazia parte de seu objeto foram descartados da análise. Por exemplo, foram descartados artigos que se referiram a eventos históricos muito específicos, como o trabalho de Alexandra Magnólia Dias (2021) “Ascensão e resistência do movimento militante islamista no Norte de Moçambique”. Na sequência, foram analisados os resumos dos demais trabalhos. Aqueles resumos que não abordavam a discussão sobre o emprego da expressão “terrorismo de Estado” foram excluídos da análise atenta. Portanto, deve-se observar uma limitação inerente a esta pesquisa: artigos que não explicitavam, nem no título nem no resumo, a intenção de abordar o uso da expressão “terrorismo de Estado” foram excluídos da presente seleção.

Tabela 1. Literatura sobre o debate do uso da expressão “terrorismo de Estado”

1.	FERREIRA JUNIOR, Geraldo Miniuci. Terrorismo de Estado. In <i>Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo</i> . V. 116, n. 2, jul./dez. 2021. P. 173-189.
2.	CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). <i>Terrorismo de Estado</i> . 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013. ⁷
3.	SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. In <i>Revista de Sociologia e Política</i> . V. 23, n. 53, mar. 2015. P. 9-26.
4.	SEIXAS, Eunice Castro. “Terrorismos”: uma exploração conceitual. <i>Revista de Sociologia Política</i> . Curitiba, v. 16, número suplementar, ago. 2008. P. 9-26.
5.	SUAREZ, Marcial A. Garcia. Terrorismo e Política Internacional: uma aproximação à América do Sul. In <i>Revista Contexto Internacional</i> . Rio de Janeiro, vol. 34, n. 2, jul./dez. 2012. P. 363-396.
6.	DIAS, Matheus Freitas. <i>Os conceitos de terrorismo de Estado revistos a partir da teoria da guerra de Clausewitz</i> . Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança Nacional do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense – UFF. Niterói/RJ, 2023.

Ao repetir o processo para buscar artigos na língua inglesa com o termo de pesquisa “State terrorism”, deparamo-nos com um debate extremamente profícuo, e ficou claro que não seria possível a análise nos mesmos moldes da pesquisa bibliográfica em português⁸. A estratégia de pesquisa, então, foi outra: optamos por concentrar a leitura nos cinco trabalhos mais citados que expressamente discutem o uso do termo⁹. São eles¹⁰:

⁷ Trata-se de coletânea de artigos, e, para fins da presente pesquisa, considerou-se relevante a leitura de toda a obra. Logo, a obra desdobrou-se em onze artigos, além de introdução e conclusão, abaixo mencionados separadamente.

⁸ Por exemplo, no Google Acadêmico a pesquisa resultou em cerca de 36 mil resultados.

⁹ Foram considerados os artigos mais citados aqueles apontados pelo portal “Google Scholar”.

¹⁰ Na pesquisa ao termo “State terrorism”, dos cinco trabalhos mais citados, quatro deles se debruçaram expressamente sobre o uso da expressão, e apenas um não o fazia – o qual foi substituído, para fins da presente análise, pelo sexto resultado da pesquisa, que também abordava o debate.

Tabela 2. Principal literatura sobre o debate do uso da expressão “State terrorism”

1.	CLARIDGE, David. State terrorism? Applying a definitional model. In <i>Terrorism and Political Violence</i> , London, UK: Taylor & Francis, 1996.
2.	BLAKELEY, Ruth. State terrorism in the social sciences. In <i>Contemporary State Terrorism: theory and practice</i> . New York: Routledge, 2009.
3.	JARVIS, Lee; LISTER, Michael. State terrorism research and critical terrorism studies: an assessment. In <i>Critical Studies on Terrorism</i> , London: Taylor & Francis, 2014.
4.	JACKSON, Richard. Murphy, Eamon. Poynting, Scott. <i>Contemporary state terrorism: Theory and practice</i> . New York: Routledge, 2009. ¹¹
5.	BLAKELEY, Ruth. State violence as state terrorism. In <i>The Ashgate research companion to political</i> . New York: Ashgate, 2016.

Identificados os trabalhos acima, procedemos à sua leitura atenta. Em uma primeira análise, verificamos que, embora modesto quando comparado com a literatura sobre outros tipos de violência, o campo de estudo do terrorismo de Estado é bastante heterogêneo. As posições dos autores variam, desde a própria possibilidade de existência do fenômeno do terrorismo de Estado, passando pelos requisitos necessários para que ocorra, diferentes tipos de motivações possíveis do ato e, principalmente, nos contextos em que o termo é empregado.

1.2. É POSSÍVEL UM ESTADO COMETER TERRORISMO?

A discussão conceitual sobre o “terrorismo de Estado” começa sobre a própria possibilidade de tal fenômeno. Jarvis e Lister (2014), em sua própria análise bibliográfica sobre o campo, descrevem três posições contrastantes, sendo a primeira a de sua absoluta impropriedade teórica.

Para os autores que adotam este posicionamento, o terrorismo seria uma forma de violência necessariamente conduzida por agentes não-estatais: Estados poderiam ser vítimas de atos terroristas, sendo eles próprios passíveis de perpetuar apenas outros tipos de violência. Um ponto costumeiramente presente nesta primeira posição seria o argumento weberiano

¹¹ Trata-se de coletânea de artigos, e, para fins da presente pesquisa, considerou-se relevante a leitura da introdução (Jackson, 2009), e do primeiro capítulo (Blakeley, 2009) (o qual, por sua vez, também configura um dos cinco trabalhos mais citados sobre o tema).

relacionado à prerrogativa da soberania estatal: o Estado possuiria o monopólio legítimo da violência, de modo que não haveria que se falar em violência terrorista por parte do Estado.

No que tange aos trabalhos objetos da presente análise, listados na sessão anterior, Matheus Dias (2023) é o único que nega a possibilidade do termo: para ele, referir-se à violência governamental como “terrorismo de Estado” seria uma “impropriedade latente”¹². A expressão seria possível somente no contexto de uma batalha de narrativas, na qual atores políticos utilizam-na como uma estratégia de desqualificar o oponente.

O professor Geraldo Miniuci Ferreira Junior considera que poder-se-ia falar em terrorismo de Estado apenas se houvesse a aceitação prévia de uma definição de terrorismo que assim o permitisse: se considerar-se o Estado como a vítima natural do terrorismo, não seria possível falar em terrorismo estatal. Em contrapartida, se o “terrorismo” for compreendido previamente como uma tática violenta em uma batalha política, seria possível pensar que o Estado pode lançar mão de tal estratégia.

Todos os demais trabalhos aqui analisados entendem pertinente e aplicável a expressão “terrorismo de Estado” – discordando substancialmente no contexto de aplicação.

Nesse sentido, Eunice Castro Seixas (2008) aborda diversas concepções clássicas de terrorismo, apontando que o fenômeno dificilmente é associado a Estados, e menos ainda às democracias liberais ocidentais. Segundo ela, é comum que o terrorismo seja analisado exclusivamente como violência revolucionária exercida por populares (ou por elites apoiadas pelas massas) contra o “terror do Estado”. A ênfase no terrorismo realizado por grupos desviantes teria o condão de deslegitimá-los, “criando a leitura de que a ameaça atual não vem do Estado, mas de grupos não estatais desviantes”, apontando a falha de alguns autores em não salientar a perspectiva de um terrorismo que não seja centrada exclusivamente no indivíduo – perspectiva esta que seria seguida inclusive no âmbito da ONU.

Retornando à categorização de Jarvis e Lister (2014), uma segunda posição possível (que seria a mais comum) é a dos estudiosos que aceitam a possibilidade teórica do terrorismo estatal, mas realizam uma distinção na natureza do terrorismo de agentes estatais e não-estatais. A justificativa para esta posição seria relativa aos desafios de estabelecer uma expertise na pesquisa de violências tão diferentes – posição esta adotada, por exemplo, por Jackson (2009).

Tendendo também a esta corrente, David Claridge (1996) apresenta um modelo conceitual do que entende por terrorismo de Estado, partindo de uma definição de terrorismo

¹² Dias (2023) considera o terrorismo de Estado a partir da teoria clássica da guerra de Carl von Clausewitz.

por ele elaborada previamente. Dos sete elementos necessários ao terrorismo, o último deles foi modificado para melhor se adequar ao fenômeno do terrorismo de Estado: o contexto bélico - conforme será explorado pormenorizadamente no tópico abaixo.

Em uma terceira corrente, há aqueles que entendem que o Estado pode praticar terrorismo - e frequentemente o faz -, rejeitando qualquer tipo de distinção entre agentes estatais e não estatais, considerando que estas distinções seriam “analiticamente, politicamente e/ou moralmente problemáticas” (Jarvis, Lister, 2014).

Entre nossos autores, Ruth Blakeley (2009; 2016) parece se inclinar a esta posição. Para ela, mesmo se os motivos, funções e efeitos do terrorismo de atores de Estado e não-Estado são diferentes, o ato do terrorismo em si mesmo não é, porque as características centrais do terrorismo são as mesmas.

De toda forma, mesmo entre os autores que consideram viável e útil a utilização da expressão “terrorismo de Estado”, os termos em que esta merece ser aplicada variam substancialmente.

1.3. MODELOS CONCEITUAIS DE “TERRORISMO DE ESTADO”.

Alguns dos autores – mais pronunciadamente nos trabalhos escritos em língua inglesa – fazem proposições específicas dos requisitos que entendem necessários para que o termo “terrorismo de Estado” possa ser propriamente utilizado, em rígidos modelos teórico-conceituais. Tais modelos variam consideravelmente, e, a depender do modelo adotado, diferentes situações poderão, ou não, ser consideradas terrorismo de Estado.

O artigo “State terrorism? Applying a definitional model” (1996), de David Claridge, é o mais citado trabalho sobre o tema em língua inglesa. No artigo, o autor apresenta um complexo modelo teórico do que compreende por terrorismo de Estado, partindo de uma definição prévia de “terrorismo” por ele proposta, parcialmente adaptada para a discussão da violência estatal¹³.

Para o professor norte-americano o terrorismo de Estado estaria calcado nos seguintes sete elementos: (i) é sistemático; (ii) é violento, ou tem potencial de ser; (iii) é político; (iv) é cometido por agentes do Estado, ou por procuradores que operam com recursos do Estado; (v)

¹³ A definição prévia proposta por Claridge de terrorismo é: “O terrorismo é a ameaça sistemática ou o uso da violência, seja a favor ou em oposição à autoridade estabelecida, com a intenção de comunicar uma mensagem política a um grupo maior do que o grupo vítima, gerando medo e alterando assim o comportamento do grupo maior. Tanto a vítima como o perpetrador, ou ambos, estarão a operar fora de um contexto militar; ambos nunca operarão num contexto militar.” (tradução livre). Esta última parte da definição, segundo o autor, seria sua única concessão ao fato de que esta definição se destinaria também ao terrorismo estatal.

tem o objetivo de gerar medo; (vi) destina-se a comunicar uma mensagem a um grupo mais vasto do que as vítimas imediatas; e (vii) as vítimas não estão armadas e organizadas para a agressão no momento do incidente.

Primeiro, Claridge entende por uma natureza sistemática no terrorismo de Estado – distinguindo-o de ações “espasmáticas” ou aleatórias de terror. Isso não significaria que o terrorismo de Estado não poderia ser exprimido em um único ato, mas sim que haveria evidências de emprego de uma estratégia deliberada e consciente de espalhar terror por parte do Estado.

Sobre o aspecto “político”, do terrorismo de Estado, Claridge não traça maiores comentários, embora cite exemplos de violências empregadas contra opositores políticos de governantes como exemplos do fenômeno.

A intenção do agente perpetrador do terrorismo estatal é comunicar uma mensagem política a um grupo maior do que a vítima direta. O objetivo principal - e este seria o traço mais importante do fenômeno - seria o de gerar medo a esta comunidade mais ampla do que a vítima pertence. No caso dos Estados, em sua complexidade, tal intencionalidade seria mais difícil de provar do que casos de terrorismo não-estatal, o que levantaria o problema da identificação da agência estatal - ao qual retornaremos em tópico próprio abaixo.

É necessário ainda que os agentes perpetradores da violência sejam agentes estatais. O que o autor chama de “terrorismo por procuração” é aceitável ao modelo desde que possa ser comprovado que os envolvidos diretos foram treinados, armados ou financiados pelo Estado. A este ponto também voltaremos em tópico específico abaixo.

O último elemento apontado por Claridge é: “as vítimas não estão armadas e organizadas para a agressão no momento do incidente”. Segundo o autor, esta seria a única diferença da definição geral de terrorismo por ele apresentada para a aplicação do conceito para o Estado: no caso do terrorismo não-estatal, “tanto a vítima como o perpetrador, ou ambos, estarão a operar fora de um contexto militar”. O terrorismo de Estado, portanto, poderia ocorrer em contexto bélico, desde que as vítimas sejam civis, e não combatentes (que seriam alvos legítimos). Neste ponto, o autor cita sua inspiração nas Convenções de Genebra, em alusão à proteção dos direitos humanos de civis em situações de guerra.

Ruth Blakeley é outra pesquisadora do tema que fornece um modelo próprio do conceito de terrorismo de Estado, em proposta teórico-conceitual similar à de Claridge, embora partindo de uma perspectiva sensivelmente mais crítica. Ela é autora de dois dos cinco artigos mais

citados sobre o tema, nos quais discute as definições, características e desafios de estudar o terrorismo estatal.

Para Blakeley, são quatro os elementos necessários para atos estatais serem considerados terrorismo: (i) um ato deliberado de violência ou ameaça de violência contra indivíduos que o Estado tem o dever de proteger; (ii) que o ato seja perpetrado por agentes em nome ou em conjunto com o Estado; (iii) que o ato ou ameaça de violência vise induzir um medo extremo em alguns observadores alvo que se identificam com a vítima; e (iv) que o público alvo seja forçado a considerar mudar seu comportamento de alguma forma.

Blakeley diverge de Claridge em um ponto importante: para ela, não há a necessidade de o ato ser de natureza política para ser considerado terrorismo de Estado¹⁴. A motivação pode ser atender a interesses econômicos de elites locais, a exemplo de Estados coloniais, onde nações imperialistas usaram o terror em defesa de interesses das elites para coagir os cidadãos a trabalharem, muitas vezes como escravos, para extrair recursos. Trata-se, portanto, de definição mais ampla do que a de Claridge.

O ingrediente chave do terrorismo de Estado, para Blakeley, é sua “instrumentalidade”: em geral, o que diferenciaria o terrorismo de Estado de outras formas de repressão é a intenção de criar medo extremo num público que vai além da vítima direta da violência¹⁵. Blakeley aborda o exemplo da tortura perpetrada pelo Estado: se esta é cometida com o objetivo de aterrorizar uma audiência para além da vítima direta, pode ser considerada terrorismo. Contudo, se a tortura ocorrer em absoluto segredo, seria difícil argumentar que tratar-se-ia de um ato de terrorismo estatal.

Outro elemento importante para Blakeley é a violação ao direito internacional, principalmente no que tange ao requisito por ela elencado de que no terrorismo estatal haveria “o ataque a indivíduos que o Estado tem o dever de proteger”. Embora o terrorismo de Estado não tenha sido especificamente codificado no direito internacional, ele ainda assim o viola: o ataque deliberado a civis, seja em conflitos armados ou em tempos de paz, descumpra princípios consagrados do direito internacional que tratam da proteção dos direitos humanos: o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos¹⁶ (também citando

¹⁴ O argumento da desnecessidade do elemento “político” ao terrorismo é polêmico. Schmid (2011), por exemplo, mapeou mais de 250 definições de terrorismo adotadas globalmente, sendo o elemento “político” o segundo mais citado (65% das definições de terrorismo apontam tal elemento como necessário ao conceito, perdendo apenas para o elemento “violência”, presente em 83% das definições).

¹⁵ A autora acrescenta ainda: se a violência ilícita é utilizada como uma forma de intimidação de uma audiência maior do que a vítima direta da violência, o Estado “estaria cometendo dois crimes”: o uso ilegal da força em si e o terrorismo de Estado (Blakeley, 2016).

¹⁶ A autora dá exemplos de ataques aéreos americanos ao Iraque durante a Guerra do Golfo, entre outros casos.

nominalmente as Convenções de Genebra). Assim, este elemento da definição de Blakeley aplica-se tanto aos cidadãos do Estado em questão quanto à população civil de outras nações, ainda que em situação de guerra.

O terrorismo, então, seria utilizado pelos Estados tanto internamente, contra as suas próprias populações como meio de manter a ordem e reprimir a oposição¹⁷, quanto para além das fronteiras nacionais na persecução de seus objetivos.

No Brasil, o professor Héctor Luis Saint-Pierre (2015) também defende que o terrorismo de Estado deve ser distinguido de outros tipos de violência estatal pela vítima pretendida. Segundo ele, o terrorismo de Estado seria caracterizado justamente pela atuação do Estado que visaria à vítima “estratégica”, e não à vítima imediatamente atingida pela violência. Assim, o objetivo central do Estado terrorista seria relacionado a gerar terror a uma audiência mais ampla, em sintonia com as definições de Claridge e Blakeley.

Saint-Pierre sugere ainda uma diferenciação entre terrorismo sistemático (ou discriminatório, que seleciona suas vítimas a partir de um critério claro, como raça ou religião) e terrorismo indiscriminado (ou aleatório, que seleciona suas vítimas sem um critério sistemático, a exemplo do ataque às Torres Gêmeas americanas). Segundo ele, no caso do terrorismo indiscriminado, no qual as vítimas são selecionadas aleatoriamente, não haveria que se falar em um componente político da definição de terrorismo.

Ainda em solo nacional, Geraldo Miniuci Ferreira Junior (2021), em abordagem mais ampla e descritiva do que os demais autores, elencou dois elementos que considera necessários para a ocorrência do fenômeno. O primeiro já foi comentado: o de que a “definição previamente aceita de ‘terrorismo’” o permita.

O segundo elemento é de que o Estado faça “uso ilegal da força”. Se a ação violenta for praticada nos termos de um “processo legal justo”, não haveria que se falar em terrorismo. O professor não adentra na difícil discussão sobre o teor de tais ilegalidades - se tratar-se-ia, por exemplo, de ilegalidade a nível constitucional (Barata, 2013), ou se seria necessária uma séria violação a preceitos de Direitos Humanos a nível de direito internacional, como defende Blakeley e sinaliza Claridge.

Concernente a este ponto, e ainda em língua portuguesa, André Barata (2013) também se debruça sobre o problema da possibilidade conceitual de um terrorismo de Estado, sem apresentar um modelo teórico tão específico quando outros autores. O terrorismo de Estado,

¹⁷ Nesta forma de terrorismo de Estado, Blakeley cita expressamente as ditaduras latino-americanas e a operação Condor, incluindo no Brasil.

para Barata, estaria ligado a “governos que não são plenamente constitucionais”, na exata medida em que, “de forma mais ou menos explícita, assumem terem um programa político adverso à Constituição”. Logo, o objeto do terrorismo de Estado seria a população que o governo deveria proteger (de forma similar à Blakeley).

Barata, contudo, não adentra profundamente ao argumento do terrorismo de Estado enquanto “deslealdade constitucional”. Em termos de abrangência, o “terrorismo de Estado” de Barata é o mais amplo dentre os conceitos teóricos apresentados, e seria aplicável, inclusive, a governos que realizam políticas de austeridade econômica contra sua população contrariamente à preceitos constitucionais.

Um ponto de divergência entre os autores que apresentam sugestões conceituais ao terrorismo de Estado diz respeito à sua forma: se seria aplicável somente a ações pontuais, ou se seria aplicável também a práticas mais generalizadas (nesse sentido, Blakeley, 2016). Segundo Jackson (2009) esta segunda forma seria mais controversa, posto que envolveria uma série de agentes e atores estatais, que agiriam coletivamente para coagir e intimidar uma grande população¹⁸.

Como se vê, a discussão conceitual sobre o terrorismo de Estado é heterogênea, e é relevante mencionar que, em língua inglesa, não se restringe aos autores aqui analisados. Jarvis e Lister (2014) realizaram sua própria revisão bibliográfica sobre a questão, na qual citam Claridge e abordam extensivamente o modelo de Blakeley. Mencionam ainda que há uma tipologia mais antiga de terrorismo de Estado formulada por Stohl e Lopez (1984; 1988), além de citarem outras contribuições ao debate de Chomsky (1991) e de Conn (2007).

Para Jarvis e Lister, contudo, a literatura existente no debate conceitual do terrorismo de Estado tem sido muito mais eficaz em tipificar e detalhar casos de terrorismo de Estado do que em delinear e problematizar o significado e o alcance deste conceito – exceção feita por eles aos trabalhos de Blakeley (2009) e Jackson (2008).

1.4 OBSTÁCULOS AOS MODELOS CONCEITUAIS DE TERRORISMO DE ESTADO: AGÊNCIA, REPRESENTATIVIDADE E ENVOLVIMENTO

Tanto Claridge (1996) quanto Blakeley (2009; 2016) apontam um obstáculo na aplicação prática de seus modelos conceituais: a averiguação e comprovação da estratégia deliberada por parte do Estado.

¹⁸ Um exemplo desta forma de terrorismo generalizado seria o uso coordenado de milícia privada e forças militares para atacar civis em Darfur.

Diante da falta de certeza sobre intenções dos perpetradores, “presunções seriam frequentemente necessárias” (Claridge, 1996), o que inevitavelmente prejudicaria eventuais conclusões. A sugestão de Claridge seria “deixar os fatos falarem por si mesmos”: atos de desaparecimento de pessoas, execuções públicas, ou o ato de deixar um corpo mutilado em um lugar de alta circulação são exemplos de ações que têm alto potencial de gerar terror, sendo um forte indício de terrorismo de Estado.

Parte do problema seria, justamente, que Estados se envolvem em diversas formas de violência, algumas delas, legítimas, outras não. Como exemplos de violências ilegítimas que não configurariam terrorismo de Estado (mas sim atos de repressão política), Claridge cita a prisão de um oponente político em um “momento sensível”, ou a utilização de métodos violentos contra opositores selecionados sem a intenção de aterrorizar outros. Em outras situações, um Estado pode assassinar grupos étnicos, religiosos ou políticos, sem a intenção específica de gerar terror em outros grupos, o que poderia ser considerado genocídio, ou “politicídio”¹⁹, mas não terrorismo. Há que se diferenciar, ainda, o terrorismo do Estado de atos regulares de guerra, a exemplo de bombardeios contra combatentes militares, que tampouco seriam casos de terrorismo.

Blakeley (2009; 2016) também aponta dificuldades na sua definição de terrorismo de Estado. No mesmo sentido de Claridge, a identificação da intenção do Estado em intimidar uma audiência maior do que a vítima direta é de difícil aferição: os propósitos da ação violenta ficam, muitas vezes, ambíguos. Se o efeito de aterrorizar uma população maior é um objetivo presente, porém secundário, por exemplo, a questão se complica. Nesta situação, segundo Blakeley, uma divisão nítida entre objetivos principais e secundários do Estado deve ser evitada: se o terror “se revelar útil para o Estado”, o ato deve ser considerado terrorismo de Estado. Novamente, o modelo de Blakeley aparece como mais amplo do que o de Claridge.

Outro problema intimamente relacionado é o da identificação da representatividade da ação: não é fácil delimitar quando os agentes representantes do Estado estão, de fato, agindo de forma representativa de uma postura institucional ou se agem individualmente.

Discutindo a questão, Blakeley analisa o caso de tortura na prisão de Abu Grab, no Iraque, por tropas estadunidenses – caso que foi definido pelo então presidente George W. Bush e por outros altos oficiais militares dos Estados Unidos como a ação singular de “algumas maçãs podres”. A autora conclui, contudo, que houve uma postura institucional por parte do governo

¹⁹ “Politicide”, no original.

dos Estados Unidos de apoio a tais práticas, e não um caso isolado, podendo, portanto, ser considerado um caso de terrorismo de Estado no contexto da Guerra ao Terror.

Jarvis e Lister (2014) buscam acrescer ao debate nesse ponto. Para os autores, a pesquisa sobre o terrorismo de Estado poderia ser ainda mais avançada por meio de um maior engajamento conceitual com o próprio Estado. Em particular, os autores apontam para o valor das abordagens contemporâneas do Estado como um terreno e um resultado de lutas e processos sociais e políticos, em vez de um ator singular de propósito unitário.

Nesse sentido, enquanto a literatura sobre o tema tenderia implicitamente a se aproximar teoricamente do Estado como um ator unitário, com uma singularidade de interesses e propósitos (ou, em abordagens marxistas mais sofisticadas, do Estado como um agente do capital) o Estado seria melhor apreendido como uma realidade política dinâmica e complexa, em uma série de relações multifacetadas entre atores públicos e privados, em uma unidade apenas simbólica. Afinal, as fronteiras do Estado são opacas, com um poder político frequentemente descentralizado, sem que haja um único ator atuante. Por esta perspectiva, o Estado poderia ser mobilizado para certos objetivos, ativado por certos agentes.

A mudança de paradigma sobre o Estado proposta por Jarvis e Lister implicaria, ainda segundo eles, na dispensa de o foco teórico verificar a “intenção” do Estado, em uma alteração das perguntas mais relevantes sobre terrorismo de Estado: do “o que” e do “porque” para o “como”. Como o Estado se torna um agente atuante em violência que pode ser lida como terrorista? Há oposição dentro do Estado ao uso do terrorismo? Como se atinge a desumanização necessária à prática do terrorismo de Estado? Os autores sugerem, então, uma nova agenda de pesquisa nesta matriz questionadora.

Outro dos pontos relevantes na discussão, e de relativa controvérsia entre os autores, é o grau necessário de envolvimento do Estado na violência para que seja possível falar em terrorismo de Estado.

Conforme já mencionado, Claridge entende necessário que os perpetradores diretos da violência sejam agentes estatais, sendo o que ele se refere como “terrorismo por procuração” apenas possível se os envolvidos diretos forem treinados, armados ou financiados pelo Estado - não sendo suficiente a comprovação de que o grupo seria pró-Estado. Logo, a inércia do Estado na persecução dos agentes da violência, embora possa sugerir simpatia com a atividade violenta, não configuraria envolvimento estatal direto. Em contrapartida, o autor aponta que seria possível que terrorismo seja praticado individualmente por agentes do Estado sem que seja configurado terrorismo de Estado se faltar à atividade o elemento sistemático.

Blakeley (2009) também considera que os Estados podem envolver-se em terrorismo ao patrocinar atividades terroristas por outros grupos não-estatais, como grupos paramilitares ou extremistas pró-governo. De forma mais ampla, o Estado poderia também praticar terrorismo ao fornecer “apoio ideológico” ao grupo perpetrador da violência. Por fim, para Jackson (2009), os agentes do terrorismo de Estado incluem também empregados do Estado agindo de forma extraoficial (mas tacitamente aprovada)²⁰ e indivíduos ou grupos não-estatais agindo em benefício do Estado ou com a aprovação (tácita ou explícita) do aparato estatal.

1.5 TERRORISMO DE ESTADO EM MÚLTIPLOS CONTEXTOS

É grande a variedade dos exemplos que os autores trazem de casos que entendem aplicável a expressão – o que torna clara a heterogeneidade semântica da expressão. A maior parte dos trabalhos cita exemplos de terrorismo de Estado ligados a governos ditatoriais, principalmente em solo latino-americano na segunda metade do século XX – em uma aplicação da expressão que parece aproximar-se de um certo consenso dentre os que entendem pela possibilidade teórica do fenômeno (como em Castro Seixas, 2008; Suarez, 2012; Martínez, 2013; Blakeley, 2009).

Mas não só: alguns autores entendem que não se deve limitar o terrorismo de Estado a ditaduras, sendo uma prática política não limitada por qualquer característica relacionada ao tamanho do Estado ou seu sistema político (Jackson, 2009; Blakeley, 2009). A atuação de democracias liberais, especialmente a dos Estados Unidos no contexto da Guerra ao Terror (logo, em contexto de atuação pretensamente contraterrorista), foi também fartamente citada nos trabalhos (como em Saint-Pierre, 2015; Castro Seixas, 2008; Passetti, 2013).

Ações tomadas por Estados em contextos da Segunda Guerra Mundial também foram citadas em vários dos trabalhos, incluindo na Alemanha Nazista (Porcel, 2013; Blakeley, 2009), e nos bombardeios de Hiroshima e Nagasaki pelos Estados Unidos (Ferreira Junior, 2021).

David Claridge (1996), ao apresentar seu modelo, examina dois exemplos de repressão indonésia em Timor Leste, e argumenta que os casos se enquadram em seu modelo de terrorismo de Estado, embora com diferentes graus de evidência e intenção. Segundo Castro Seixas (2008), os estudos sobre terrorismo de Estado estariam associados a contextos da América Latina, Irlanda do Norte ou Índia.

²⁰ A exemplo de policiais ou militares fora de serviço.

Outros exemplos menos consensuais foram utilizados por alguns autores. Blakeley (2009), cita exemplos históricos, como a atuação violenta e escravizadora dos Estados da Bélgica, França e Inglaterra na época da colonização. A autora também cita a atuação dos Estados Unidos que, através de sua agência de inteligência central (CIA), apoiou em 1954 o golpe militar na Guatemala contra o Presidente Arbenz em resposta a seu programa de reforma agrícola (também em uma motivação econômica de terrorismo)²¹.

Passeti (2013), ao abordar o tema, fala do enfrentamento ao tráfico de drogas no Brasil, combatido pelo Estado através de violentas medidas excepcionais. E Barata (2013) defende a aplicação do termo em contextos em que Estados submetem sua população a situações de políticas econômicas de austeridade – sendo citados expressamente países da Europa, incluindo Portugal, submetidos a programas de ajustamento financeiro pela União Europeia.

Por fim, o livro editado por Jackson, Murphy e Poynting (2009), “Contemporary state terrorism: Theory and practice”, um dos mais citados na bibliografia internacional sobre o terrorismo de Estado, traz um compilado de artigos guiados por perspectivas críticas sobre o tema, sendo o primeiro capítulo teórico (o artigo de Blakeley, já fartamente mencionado), e outros onze artigos, que analisam situações específicas de terrorismo de Estado nos seguintes casos: Sudão, Paquistão, Israel, Índia, África do Sul, Kwait, Bougainville (Papua Nova Guiné), Colômbia, Guantánamo, Estados Unidos e Líbano.

1.6 OUTROS DEBATES TEÓRICOS

Como vimos, embora parte relevante da discussão sobre o terrorismo de Estado situa-se no debate de sua definição, muitos trabalhos apresentam reflexões mais gerais e críticas sobre o tema.

Em uma linha mais crítica, alguns autores ressaltam o processo de o terrorismo não-estatal (perpetrado por indivíduos e grupos não-estatais) ser frequentemente utilizado para justificar o terrorismo de Estado. A nível de disputa geopolítica, a chamada “Guerra ao Terror” (campanha militar estadunidense iniciada em resposta aos ataques ao edifício World Trade Center em 11.09.2001) é frequentemente citada como uma tática terrorista perpetrada pelos Estados Unidos para fins de ampliação global do neoliberalismo (Castro Seixas, 2008; Blakeley, 2009; Jarvis e Lister, 2014; Vidarte, 2013).

²¹ O exemplo parece particularmente relevante em contexto brasileiro, considerando o apoio estadunidense ao golpe militar de 1964.

Similarmente, outros autores apontam o uso retórico do terrorismo não estatal pelos Estados como justificativa para o avanço de seu próprio aparato de segurança, o que possibilitaria um ambiente mais propício às violências estatais (Suarez, 2012; Passetti, 2013; Vidarte, 2013; Martínez, 2013). Tratar-se-ia de um avanço de uma certa lógica militarista, a princípio aplicada para casos “excepcionais” de violências realizadas por grupos terroristas não-estatais, e que posteriormente é ampliada para ser aplicada a casos cada vez mais cotidianos.

Nesse sentido, Suarez (2012) propõe uma maior potencialidade da Escola de Copenhage de estudos sobre segurança²² como uma possível via analítica e teórica de pesquisa sobre o tema²³. Jackson, Murphy e Poynting (2009) também apontam para uma rápida expansão de forças públicas de ordem, sendo colocado o risco de instalar-se uma nova instância de repressão estatal. Se este for o caso, acusam a responsabilidade dos acadêmicos ao falhar em se dirigir adequadamente ao problema.

Jarvis e Lister (2014) também ressaltam a relevância de estudos críticos sobre o tema (particularmente da linha do materialismo histórico, incluindo Blakeley). Trabalhos sobre o terrorismo de Estado colocam uma reflexão sobre a significância dada ao terrorismo não-estatal. Os autores que adotam uma linha mais crítica têm observado de forma consistente um inadequado foco nos estudos "tradicionais" de terrorismo, negligenciando o terrorismo de Estado, o qual resultaria em sofrimento mais significativo e em um número substancialmente maior de vítimas (Blakeley, 2009; Jackson, 2009).

Jackson, Murphy e Poynting (2009), nesse sentido, compreendem que o terrorismo estatal seria uma característica comum do comportamento de Estados – de autocracias a democracias – comumente relacionados a estratégias de manutenção do controle por uma elite contra ameaças de uma maioria marginalizada. Por vezes, seria uma tática política mesmo bastante bem-sucedida, ao menos a curto ou médio prazo, a exemplo do terrorismo de Estado na América Latina durante a Guerra Fria, que teria impedido o sucesso de muitos movimentos sociais progressistas e orientados para a reforma (Jackson, 2009).

Para Jackson (2009), embora o uso do terrorismo ocorra mais frequentemente por Estados institucionalmente fracos, que ainda estariam no processo de consolidação de seu monopólio sobre os instrumentos de violência, também poderia ocorrer em Estados fortes e estabelecidos. Em ambos os casos, o uso da força exemplar contra oponentes aparece como

²² Representado pelos autores citados por Suarez (2012): Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde (2003).

²³ Para além do tema específico do terrorismo de Estado, no campo dos estudos críticos do terrorismo, a perspectiva da securitização (Escola de Copenhage) é popular. Nesse sentido, cite-se como exemplo: France, 2017; Staun, 2010; Josué, 2022.

uma alternativa tentadora em comparação à opção muito mais difícil do diálogo político ou reforma social.

Nesse sentido, um ponto relevante é o de que os Estados calculariam os custos potenciais do emprego do terrorismo em relação ao apoio externo que recebem de outros Estados (geralmente poderosos) – sendo, portanto, o contexto internacional de grande importância. Da mesma forma, as elites governantes fariam uma avaliação dos potenciais riscos que sua autoridade estaria sujeita se adotassem o terrorismo como estratégia política (Jackson, 2009).

Por fim, Jackson (2009) ressalta alguns perigos do estudo do terrorismo de Estado, identificáveis da área mais ampla dos estudos sobre terrorismo: deve-se ter consciência de que o termo “terrorismo” é ontologicamente instável, socialmente construído, e frequentemente utilizado para referir-se a inimigos. Sua aplicação não é necessariamente útil ou produtiva.

Há autores que se aproximam do tema sob a perspectiva da filosofia. O livro “Terrorismo de Estado”, organizado por Guilherme Castelo Branco (2013), tem por objetivo, segundo a apresentação,

“contribuir para a elucidação conceitual e filosófica das ocorrências de violência extrema, de genocídios e de humilhação de populações inteiras, ou de parcelas da população, em todas as partes do planeta, nos últimos dois séculos”²⁴.

Trata-se da coletânea de onze artigos de autores provenientes das áreas da filosofia. Embora heterogêneos, os trabalhos do livro tendem a considerar o terrorismo de Estado enquanto o emprego abusivo de violência por parte do Estado como forma governar através do medo (Duarte, 2013; Vidarte, 2013; Perez, 2013; Sass, 2013; Castelo Branco, 2013; Nigro, 2013).

Na discussão filosófica, observa-se que alguns autores foram mobilizados em profusão: principalmente os escritos de Foucault sobre biopoder e governamentalidade (Duarte, 2013; Passetti, 2013; Castelo Branco, 2013; Nigro, 2013; Rodrigues, 2013); o estado de exceção de Giorgio Agamben (Duarte, 2013; Martínez, 2013; Nigro, 2013); e a criação do inimigo, nos termos de Carl Schmitt (Passetti, 2013; Martínez, 2013; Perez, 2013; Nigro, 2013; Barata, 2013). Outros trabalhos partem de diferentes marcos teóricos, a exemplo de Hanna Arendt (Porcel, 2013), Zygmunt Bauman (Vidarte, 2013), Lacan e Freud (Perez, 2013) e Jean-Paul Sartre (Sass, 2013).

2. ALGUNS APONTAMENTOS FINAIS

²⁴ O livro é das obras com maiores citações sobre o tema do terrorismo de Estado em português, mesmo antes de desconsiderar-se aqueles que não se debruçam sobre o debate acerca da expressão.

Realizado o mapeamento da discussão acerca do terrorismo de Estado, conforme as sessões anteriores, algumas observações finais podem ser feitas.

Primeiramente, observou-se que provocar medo em um grupo mais amplo do que a vítima direta da violência é um dos - poucos – elementos em comum que os autores parecem considerar no conceito de terrorismo de Estado. Esta concepção perpassa tanto os autores que apresentam modelos conceituais, como Claridge, Blakeley e Saint-Pierre, quanto os autores que abordam o tema de forma mais geral ou crítica. Contudo, ainda que se aproxime de algum consenso, tal elemento não é livre de problemática.

Pensando que a violência estatal é principalmente exercida no âmbito do direito penal, recorda-se que a função preventiva geral da pena é uma das justificativas frequentemente levantadas para a manutenção e fortalecimento do sistema punitivo - consubstanciada justamente na intimidação geral da população para que as condutas tipificadas criminalmente deixem de ser praticadas em razão do temor ao mal da pena (Carvalho, 2020). O sistema penal como um todo preenche, a princípio, o principal requisito elencado pelos autores, levantando, novamente, a questão dos limites opacos entre o terrorismo de Estado e a violência estatal legítima.

Em solo brasileiro, este argumento abstrato é somado a uma postura estatal no âmbito das agências de segurança pública bastante questionada, seja ponto de vista da desproporção e/ou ilegalidades das medidas coercitivas comumente tomadas por agentes públicos (como na chamada “guerra às drogas”), seja pela violação sistemática dos direitos humanos (a exemplo da decretação do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro²⁵). Nesses casos, em tese, seria defensável um argumento de que tratar-se-iam de formas ilegítimas de violência estatal – e, possivelmente, atos de terrorismo de Estado.

Um segundo apontamento é referente ao recurso ao direito internacional humanitário, também comum aos autores que se debruçaram sobre o tema. Não obstante sua importância em termos valorativos, o debate deve também levar em conta que os Direitos Humanos podem, e frequentemente são utilizados a nível internacional por grandes potências que buscam implementar seus pontos de vista na política internacional (Hobsbawm, 2007; Anghie, 2006). Para além da moralidade, há de se considerar o potencial elemento colonizador dos Direitos Humanos. Nas palavras de Eric Hobsbawm,

“Os impérios sempre se justificam, às vezes com sinceridade, em termos morais - seja afirmando que promovem a disseminação (na versão deles) da civilização ou da religião

²⁵ O Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro foi reconhecido por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 347.

entre bárbaros, seja (na versão deles) da liberdade entre as vítimas da opressão (alheia), ou como campeões dos direitos humanos.” (2007, p. 48)

Uma terceira observação recai sobre a relação do campo dos estudos de terrorismo de Estado e do campo mais amplo dos estudos sobre terrorismo: há uma aparente contradição entre os dois campos, do ponto de vista das posições de pesquisadores mais ortodoxos e mais críticos.

Se estudos “ortodoxos” do terrorismo não-estatal tendem a uma perspectiva centrada na defesa do Estado, em estreita vinculação aos estudos de segurança²⁶, os estudos críticos surgem como reação a este paradigma ortodoxo dominante e como resistência à sua influência (De Moysterín, 2016; Mohammed, 2022).

A busca ortodoxa por uma definição “melhor” de terrorismo é frequentemente criticada como um conceito demasiadamente abrangente, com excessiva carga política e de escassa utilidade analítica (De Moysterín, 2016). Esta linha mais crítica, contudo, por vezes mantém a validade do conceito de terrorismo para se referir a violências ilegítimas dos Estados (De Moysterín, 2016). Inversamente, os estudos ortodoxos sobre terrorismo tendem a omitir-se sobre violências estatais.

CONCLUSÃO

O presente estudo buscou mapear o debate acadêmico sobre o conceito de “terrorismo de Estado”, mediante revisão sistemática da literatura. Para tal, em um primeiro momento, foi realizado trabalho de identificação de trabalhos que se debruçaram sobre a discussão em língua portuguesa, e os principais artigos em língua inglesa.

Uma vez identificados os trabalhos objeto do presente estudo, verificou-se a heterogeneidade dos trabalhos, sendo a primeira discussão do trabalho sobre a mera possibilidade conceitual de um “terrorismo de Estado”.

Dos autores que entendem útil e viável o uso do conceito “terrorismo de Estado”, alguns têm uma orientação mais voltada à resolução do problema definicional, e muitos apresentam modelos conceituais bastante específicos, elencando requisitos necessários a tal prática.

Dentre convergências e divergências, nota-se que um dos requisitos relativamente comuns entre as concepções apresentadas é a necessidade de a violência estatal ter, como objetivo, gerar medo em uma audiência mais ampla do que as vítimas diretamente afetadas.

Uma das dificuldades de aplicação dos modelos conceituais apresentados é a verificação da estratégia deliberada por parte do Estado em gerar terror. Seria ainda igualmente difícil

²⁶ Nesta linha ortodoxa sobre o terrorismo não-estatal, há uma predominância de estudos sobre grupos religiosos e a frequência das investigações sobre “táticas” terroristas - terrorismo suicida, armas de destruição massiva ou técnicas etc., e nos processos de radicalização. (De Moysterín, 2016).

delimitar quando os agentes representantes do Estado estariam agindo de forma representativa de uma postura institucional, ou se agem de forma individual. Outro relevante ponto de dificuldade na identificação do terrorismo estatal, e de relativa controvérsia, é o grau necessário de envolvimento do Estado na violência para que seja possível falar em terrorismo de Estado.

A heterogeneidade da discussão se torna evidente quando se observa os exemplos trazidos pelos autores do que compreendem como “terrorismo de Estado”. Enquanto violências perpetradas por ditaduras parecem ser exemplos comuns ao tema (incluindo ditaduras em solo latino-americano, que são apontadas também na literatura em língua inglesa), a bibliografia considera, com relativo consenso, que o terrorismo de Estado poderia ser praticado também por democracias liberais ocidentais - sendo a postura dos Estados Unidos em contexto de Guerra ao Terror citada também em profusão. De forma menos consensual, uma profusão de exemplos evidencia a discordância sobre o conceito: são citadas violências perpetradas por Estados coloniais, em contextos de escravidão nas colônias; apoio estadunidense a golpes militares na América Latina; guerra às drogas no Brasil; políticas de austeridade em Estados Europeus, dentre outros.

Alguns autores fazem apontamentos mais gerais – e não menos relevantes. Muitos entendem o terrorismo de Estado como comumente relacionado a estratégias de manutenção do controle por uma elite contra ameaças a seu poderio. Outros pesquisadores ressaltam também o fato de o processo de o terrorismo não-estatal ser frequentemente utilizado para justificar violências estatais, inclusive para fins de aumento do aparato de segurança pública.

Há trabalhos que se aproximam do tema a partir da perspectiva filosófica, como o emprego abusivo de violência por parte do Estado como forma governar através do medo. Escritos sobre biopolítica e governamentalidade, de Michel Foucault; estado de exceção, de Giorgio Agamben; e a criação do inimigo, de Carl Schmitt; são particularmente mobilizados para a discussão.

Finalizada a revisão sistemática da literatura, apresentamos nossas considerações, em três apontamentos principais: um primeiro referindo-se à problemática do objetivo de “gerar medo” ser um elemento central do conceito de terrorismo de Estado; um segundo referindo-se à problemática do direito internacional humanitário ser um elemento apontado pelos autores fora de uma lente crítica ao colonialismo; e um terceiro referindo-se à relação do campo dos estudos sobre terrorismo de Estado com o campo mais geral dos estudos sobre terrorismo.

Isso posto, foi possível verificar os termos do debate acadêmico sobre a expressão “terrorismo de Estado”, conforme os objetivos do presente trabalho. A revisão realizada possui, contudo, suas limitações: buscou contemplar o debate em língua portuguesa da forma mais completa possível, e somente os trabalhos mais citados em língua inglesa. Fazendo-o, o debate em outras línguas foi deixado de lado, assim como trabalhos menos citados em língua inglesa.

O refinamento do conceito de terrorismo de Estado é uma questão em debate, inclusive no que tange à sua utilidade. Não obstante, pode ser uma ferramenta útil para a crítica a violências estatais, facilitando sua identificação e reduzindo a seletividade ao focar em determinados eventos, negligenciando outros. Se for este o caso, espera-se que o presente trabalho possa auxiliar nessa construção conceitual - talvez, inclusive, na esfera jurídica.

REFERÊNCIAS

ANGHIE, Antony. **The Evolution of International Law: colonial and postcolonial realities.** *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 5, pp 739 – 753, 2006.

BAR-ON, T.; PARADELA-LÓPEZ, M. Limitations and inconsistencies of using the four waves of modern terrorism to understand Latin America, **Critical Studies on Terrorism**, 2023, 16:4, 744-766.

BARATA, A. Mas por que nos aterrorizam, senhores? A emergência de um novo terrorismo de Estado. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado.** 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

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

_____. State violence as state terrorism. In: BREEN-SMYTH, M. **The Ashgate Research Companion to Political Violence.** Abingdon, UK: Routledge, 2016.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: The structure of International Security.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARVALHO, S. **Penas e Medidas de Segurança no Direito Penal Brasileiro: fundamentos e aplicação judicial.** 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2020.

CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado.** 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

_____. Estado e crime: extermínio, intimidação, exclusão. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado.** 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

CHOMSKY, N. “International Terrorism: Image and Reality.” **Western State Terrorism**: Polity Press, 1991.

CLARIDGE, David. State terrorism? Applying a definitional model. **Terrorism and Political Violence**, London, UK: Taylor & Francis, 1996.

CONN, J. “When Democracy Gives the Purple Finger: An Examination of the Proper International Legal Response When a Citizenry Elects a Terrorist Organization to Lead Its Government and Seeks International Aid.” **The Journal of Law & Politics** 23 (1), 2007: 89.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DE MOSTEYRÍN, Laura Fernández. Los debates sobre el terrorismo bajo el signo de la Guerra contra el Terror: aportaciones desde la Sociología Política. **Relaciones Internacionales**. Numero 32, jun/2016. P. 143-165.

DIAS, Alexandra Magnólia. Ascensão e resistência do movimento militante islamista no Norte de Moçambique. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 69, p. 107-119, mar. 2021.

DIAS, Matheus Freitas. **Os conceitos de terrorismo de Estado revistos a partir da teoria da guerra de Clausewitz**. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança Nacional do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense – UFF. Niterói/RJ, 2023.

DUARTE, André. Poder soberano, terrorismo de Estado e biopolítica: fronteiras cinzentas. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

FERREIRA JUNIOR, Geraldo Miniuci. Terrorismo de Estado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. V. 116, n. 2, jul./dez. 2021. P. 173-189.

FRANCE, Guilherme de Jesus. **AS ORIGENS DA LEI ANTITERRORISMO. OS TORTUOSOS CAMINHOS DE LOCALIZAÇÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS DE COMBATE AO TERRORISMO NO BRASIL**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em História, Política e Bens Culturais). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2017.

GALVAN, J. L. **Writing literature reviews: a guide for students of social and behavioral sciences**. Glendale: Pyczak Publishing, 2014.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução José Viegas. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JACKSON, R.; MURPHY, E.; POYNTING, S. **Contemporary State Terrorism: theory and practice**. Abingdon, UK: Routledge, 2009.

JARVIS, Lee; LISTER, Michael. State terrorism research and critical terrorism studies: an assessment†. **Critical Studies on Terrorism**, London, UK: Taylor & Francis, 2014.

JOSUÉ, Itoiz Rodrigo. Counter-terrorism training “at your kitchen table”: the promotion of “CT citizens” and the securitization of everyday life in the UK. **Critical Studies on Terrorism**. 2022, vol. 15, n. 02, pp. 290-310.

LAQUEUR, W. ‘Reflections on Terrorism’, **Foreign Affairs**, 1986, vol. 65, p 86–100.

_____, **No End to War: Terrorism in the Twenty-first Century**, New York: Continuum, 2003.

LEMONS, Iara. “Israel faz terrorismo de Estado”, acusa Federação Palestina no Brasil. **UOL**, 2023. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/mundo-cat/israel-faz-terrorismo-de-estado-acusa-federacao-palestina-no-brasil/> Acesso em: 16.04.2024.

LISTER, Tim; VOITOVYCH, Olya. “Rússia está cometendo terrorismo de Estado”, diz Zelensky sobre míssil em Kharkiv. **CNN Brasil**, 2022. Disponível em: <https://canaltech.com.br/educacao/como-citar-e-referenciar-um-site-normas-abnt/> Acesso em: 16.04.2024

MARTÍNEZ, Horacio Luján. Carl Schmitt e a ressignificação de seu conceito de “inimigo” pelo terrorismo de Estado argentino (1974-1983). In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

MOHAMMED, Ilyas. Decolonialisation and the Terrorism Industry. **Critical Studies on Terrorism**. 2022, vol. 15, n. 2, 417-440.

NIGRO, Roberto. Violência de Estado, golpe de Estado, estado de exceção. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

PASSETTI, Edson. O governo das condutas e das contracondutas. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

PAWLOWSKA, Agata. Los problemas con el término “terrorismo” dentro del mundo occidental. **Res Pública: Revista de Historia de las Ideas Políticas**. Vol. 25, 2022. P. 189-198.

PEREZ, Daniel Omar. A eliminação sistemática de pessoas e os limites do político: breve ensaio sobre a ação política. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

POLITICAL TERROR SCALE, THE. **The Political Terror Scale**, 2023. Disponível em: <https://politicalterrorscale.org/> Acesso em 16.04.2024.

PORCEL, Beatriz. A filosofia política face ao mal político: a imagem do inferno revisitada. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Revista de Sociologia e Política**. V. 23, n. 53, mar. 2015. P. 9-26.

SANFÉLIX, Vicente. Terror e Globalização. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

SASS, Simeão Donizeti. O terror soberano. In CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Terrorismo de Estado**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

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

SEIXAS, Eunice Castro. “Terrorismos”: uma exploração conceitual. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 16, número suplementar, ago. 2008. P. 9-26.

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

STOHL, M., LOPEZ, G. **The State as Terrorist: The Dynamics of Governmental Violence and Repression**. Westport, CT: Greenwood Press, 1984.

_____. **Terrible Beyond Endurance? The Foreign Policy of State Terrorism**. New York: Greenwood Press, 1988.

SUAREZ, M.A.G Terrorismo e Política Internacional: uma aproximação à América do Sul. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 2, jul./dez. 2012. P. 363-396.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999, 2009.

EDITOR RESPONSÁVEL

Pedro Salomon Bezerra Mouallem

Editor-chefe

COMO CITAR ESTE ARTIGO

SEMERARO, Giovanna Migliori. Introdução ao terrorismo de Estado: uma revisão bibliográfica sistemática. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 21, e2513, 2025. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202513>

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS

Os dados subjacentes estão contidos no próprio artigo.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSES

A autora declara não haver conflito de interesses.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado com o apoio da Fundação Getulio Vargas por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa, e da bolsa CAPES-PROSUP.

Revista DIREITO GV
(PREPRINT)

V. 21
2025

ISSN 2317-6172

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.