



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS (FCS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS (PPGCPRI)

ROBERTA COELHO DOS SANTOS

RECRUDESCIMENTO DA EXTREMA DIREITA:
um estudo comparado das políticas de contraterrorismo da Alemanha,
dos Estados Unidos e do Reino Unido

GOIÂNIA
2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

ROBERTA COELHO DOS SANTOS

3. Título do trabalho

RECRUDESCIMENTO DA EXTREMA DIREITA: um estudo comparado das políticas de contraterrorismo da Alemanha, dos Estados Unidos e do Reino Unido

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Hoffmann Pfrimer, Professor do Magistério Superior**, em 03/04/2024, às 20:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roberta Coelho Dos Santos, Discente**, em 05/04/2024, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4490069** e o código CRC **3ACAAF59**.

ROBERTA COELHO DOS SANTOS

RECRUDESCIMENTO DA EXTREMA DIREITA:
um estudo comparado das políticas de contraterrorismo da Alemanha,
dos Estados Unidos e do Reino Unido

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG) como requisito à obtenção do grau de Mestra em Ciência Política e Relações Internacionais.

Área de concentração: Relações Internacionais
Linha de pesquisa: Política Internacional

Orientador: Dr. Matheus Hoffmann Pfrimer

GOIÂNIA
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Santos, Roberta Coelho dos
RECRUDESCIMENTO DA EXTREMA DIREITA: [manuscrito] :
um estudo comparado das políticas de contraterrorismo da Alemanha,
dos Estados Unidos e do Reino Unido / Roberta Coelho dos Santos. -
2024.
CXII, 112 f.: il.

Orientador: Prof. Matheus Hoffmann Pfrimer.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, Goiânia, 2024.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Extrema-direita; . 2. Ultradireita; 3. Terrorismo; 4. Violência
Política. I. Pfrimer, Matheus Hoffmann, orient. II. Título.

CDU 32



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 4 da sessão de Defesa de Dissertação de **Roberta Coelho dos Santos**, que confere o título de Mestra em Ciência Política, na área de concentração em Relações Internacionais.

Aos 26 de março de 2024, a partir das 10 horas, na modalidade remota Via Google Meet no link: <https://meet.google.com/zaz-tqws-jjw>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**RECRUDESCIMENTO DA EXTREMA DIREITA: um estudo comparado das políticas de contraterrorismo da Alemanha, dos Estados Unidos e do Reino Unido**”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor Doutor **MATHEUS HOFFMANN PFRIMER** (PPGCPRI/FCS/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Marcial Garcia Suarez** (UFF), membro titular externo; Professor Doutor **João Carlos Amoroso Botelho** (PPGCPRI/UFG), membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata aprovada pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Matheus Hoffmann Pfrimer**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos 26 de março de 2024.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Hoffmann Pfrimer**, Professor do Magistério Superior, em 27/03/2024, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Carlos Amoroso Botelho**, Usuário Externo, em 27/03/2024, às 17:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlo Patti**, Coordenador de Pós-Graduação, em 15/05/2024, às 20:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 4473761 e o código CRC 39BB27F8.

RESUMO

Considerando as preocupações relativas ao recrudescimento do terrorismo de extrema-direita apresentadas por autoridades governamentais e por teóricos dos estudos de terrorismo, esta dissertação tem como objetivo principal responder à seguinte pergunta: “Em que medida o terrorismo de extrema-direita é considerado pelos formuladores de políticas de segurança como uma ameaça importante?”. A pesquisa propõe um estudo comparado das estratégias nacionais de contraterrorismo da Alemanha, dos Estados Unidos e do Reino Unido e visa identificar eventuais alterações em seus escopos, bem como a adoção de medidas especificamente voltadas ao enfrentamento da extrema-direita terrorista. A investigação possui natureza descritiva; abordagem qualitativa; e, aplica técnicas de revisão bibliográfica e documental seguida de estudo comparativo. O estudo comparativo das políticas, concentrado no horizonte temporal 2011-2021, busca avaliar se as preocupações públicas relativas ao aumento do terrorismo de extrema-direita materializaram-se em uma reorientação das políticas de segurança domésticas e em que medida eventuais mudanças de abordagem foram efetivas para a diminuição do número de atentados perpetrados com base nesta vertente ideológica. Entre as limitações metodológicas identificadas ao longo da pesquisa estão: a falta de consenso relativa às definições de terrorismo e de extrema-direita; e, por conseguinte, a ausência de dados estatísticos padronizados e comparáveis. Esta pesquisa concluiu que, embora as estratégias de contraterrorismo dos países da amostra tenham efetivamente sido reorientadas para abranger o terrorismo de extrema-direita isso ocorreu tardiamente e em níveis de organização e profundidade diferentes. A evolução, a avaliação e o tratamento da ameaça foram influenciadas por elementos específicos como aspectos históricos ligados à segregação racial e à adoção de políticas extensivas de imigração e refúgio. Em todos os casos, os dados estatísticos coletados demonstraram que os esforços adotados no horizonte temporal examinado não foram suficientes para conter o crescimento da extrema-direita, que continuou a expandir-se. Nos três países da amostra constatou-se a “normalização” do discurso de extrema-direita e o início de processos de deslegitimação do Estado Democrático, bem como negligência estatal na avaliação de ameaças terroristas não-islâmicas e na adoção de políticas antiterroristas específicas para endereçá-las.

Palavras-chave: Extrema-direita; Ultradireita; Terrorismo; Violência Política.

ABSTRACT

Considering the concerns regarding the resurgence of extreme-right terrorism presented by government authorities and terrorism theorists, this thesis' main objective is to answer the following question: 'To what extent is extreme-right terrorism considered a major threat by security policy makers?' The research proposes a comparative study of the national counterterrorism strategies of Germany, the United States and the United Kingdom and aims to identify possible changes in their scope, as well as the adoption of measures specifically aimed at confronting extreme-right terrorists. The investigation has a descriptive nature; qualitative approach; and, applies bibliographic and documentary review techniques followed by comparative study. The comparative study of policies, concentrated on the 2011-2021 time horizon, seeks to assess whether publicly expressed concerns regarding the expansion of extreme-right terrorism materialized in a reorientation of security policies in the analyzed countries and to what extent possible changes in counterterrorism approach were effective in reducing the number of terrorist attacks based on this ideology. Methodological limitations identified throughout the research are: the lack of consensus regarding the definitions of terrorism and the extreme-right; and, consequently, the absence of standardized and comparable statistical data. This research concluded that, although the counterterrorism strategies of the sample were effectively reoriented to cover extreme-right terrorism, this occurred late and at different levels of organization and depth. The evolution, assessment and treatment of the threat were influenced by specific elements such as historical aspects linked to racial segregation and the adoption of extensive immigration and refugee policies. In all cases, the statistical data collected demonstrated that the efforts adopted within the time horizon examined were not sufficient to contain the growth of the extreme-right, which continued to expand. In the three countries in the sample, the mainstreaming of extreme-right discourse and the beginning of processes of delegitimization of the Democratic State were observed, as well as state negligence in assessing non-Islamic terrorist threats and adopting specific counterterrorism policies to address them.

Keywords: Extreme-right; Far-right; Terrorism; Political Violence.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 -	Ultradireita, direita radical e extrema-direita.....	31
Figura 2 -	Ultradireita, suas categorias e subcategorias.....	34
Figura 3 -	Violência de extrema-direita v. terrorismo de extrema-direita.....	35

GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Número de atentados de extrema-direita no Reino Unido (2010-2022).....	91
Gráfico 2 -	Atentados de extrema-direita antes e após a mudança na política de contraterrorismo - Reino Unido.....	92
Gráfico 3 -	Número de atentados terroristas de extrema-direita na Alemanha (2010-2022).....	92
Gráfico 4 -	Número de mortos em atentados de extrema-direita na Alemanha (2009-2021).....	93
Gráfico 5 -	Número de atentados de extrema-direita nos EUA (2016-2020).....	94
Gráfico 6 -	Perfil de perpetradores de atentados de extrema-direita nos EUA (2016-2020).....	94

TABELAS

Tabela 1 -	Elementos-chave presentes nas definições de terrorismo.....	20
Tabela 2 -	Comparativo Contest 2011 v. Contest 2018.....	71

Tabela 3 -	Pilares e objetivos da política de contraterrorismo doméstico dos EUA (2021).....	76
Tabela 4 -	Definição estadunidense de terrorismo doméstico v. terrorismo internacional.....	82
Tabela 5 -	Comparativo de recursos investidos Contest 2011 v. Contest 2018.....	89

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AfD	<i>Alternative für Deutschland</i> (partido alemão de extrema-direita)
AwD	<i>Atomwaffen Division</i> (organização transnacional neonazista)
B&H	<i>Blood and Honour</i> (organização transnacional neonazista)
BfV	<i>Bundesamt für Verfassungsschutz</i> (agência alemã de Inteligência doméstica)
BKA	Polícia Criminal da Alemanha
BNP	<i>British National Party</i> (partido britânico de extrema-direita)
BUF	<i>British Union of Fascists</i> (partido britânico de extrema-direita)
C-REX	<i>Centre for Research on Extremism</i>
C18	<i>Combat 18</i> (organização transnacional neonazista)
CDU	União Democrata Cristã (partido alemão de centro-esquerda)
CI	<i>Christian Identity</i> (organização supremacista branca estadunidense)
CONTEST	<i>United Kingdom Strategy for Countering Terrorism</i>
CT	Contraterrorismo
CTED/UN	Comitê de Combate ao Terrorismo das Nações Unidas
CVE	Contra-extremismo-violento
DHS	<i>Department of Homeland Security</i> (EUA)
EI	Estado Islâmico
ERWT	<i>Extreme-Right-Wing-Terrorism</i> (terrorismo de extrema-direita no Reino Unido)
EUROPOL	Agência da União Europeia para a Cooperação Policial
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i> (EUA)
GTD	<i>Global Terrorism Database</i>
KKK	<i>Ku Klux Klan</i> (organização supremacista branca estadunidense)
MAD	<i>Militärischer Abschirmdienst</i> (agência alemã de Inteligência militar)
MI5	<i>Security Service</i> (agência britânica de Inteligência doméstica)
NPD	Partido Nacional Democrático (partido alemão de extrema-direita)
NSCDT	<i>National Strategy for Countering Domestic Terrorism</i> (EUA)
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
REMT	<i>Racially and Ethnically Motivated Terrorism</i> (terrorismo de extrema-direita nos EUA)
RTV	<i>Right-Wing Terrorism and Violence Dataset</i>
SA	<i>Sturmabteilung</i> (milícia nazista)

START *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism*
TPIM *Medidas cautelares de contraterrorismo do Reino Unido*
UM *Union Movement (partido britânico de extrema-direita)*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1	
REVISITANDO CONCEITOS	15
1. O terrorismo em minúcias	15
1.1 <i>O medo como ferramenta política</i>	15
1.2 <i>Terrorismo: em busca de um conceito</i>	18
1.3 <i>Os ciclos terroristas: a evolução do terrorismo moderno</i>	23
2. Extrema-direita	27
2.1 <i>O espectro político: da moderação ao radicalismo e ao extremismo</i>	27
2.2 <i>As nuances da ultradireita: da direita radical à extrema-direita</i>	29
3. Considerações finais	36
CAPÍTULO 2	
A EVOLUÇÃO RECENTE DA EXTREMA-DIREITA	38
2.1 Alemanha	41
2.2 Estados Unidos	46
2.3 Reino Unido	52
2.4 Considerações finais	57
CAPÍTULO 3	
ENFRENTAMENTO AO TERRORISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA	59
1. Medidas contra terroristas	60
1.1 <i>Alemanha, democracia viva e o catálogo de medidas contra a extrema-direita</i>	60
1.2 <i>O Reino Unido: Prevent, Pursue, Protect, Prepare</i>	65
1.3 <i>Os Estados Unidos e a reação à invasão do Capitólio</i>	75
2. Contraterrorismo em perspectiva	78
2.1 <i>Definição e tipologias de terrorismo</i>	78
2.2 <i>Proscrição de organizações extremistas e terroristas</i>	83
2.3 <i>Repressão do financiamento do terrorismo</i>	86
2.4 <i>Medidas para mitigar a propaganda extremista e terrorista</i>	87
2.5 <i>Investimento público</i>	89
2.6 <i>Efetividade das medidas</i>	90
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o terrorismo passou a ser um tema considerado central no âmbito das relações internacionais. A natureza transnacional e a maneira espetacular como os atentados daquele dia foram conduzidos, aliadas aos enormes prejuízos financeiros e humanos deles decorrentes, induziram à formação de uma coalizão internacional disposta a promover a securitização do fenômeno terrorista. Liderada pelos Estados Unidos e apoiada por outras potências geopolíticas¹, esta coalizão deu início à chamada “Guerra Global ao Terror” cujo objetivo declarado era a contenção de um inimigo comum ali identificado, ainda que imprecisamente: o terrorismo islâmico (Saint-Pierre, 2015).

Os efeitos do 11 de setembro se fizeram sentir nas políticas e nas medidas de contraterrorismo adotadas por uma série de países. Ao longo das duas décadas seguintes países como a Alemanha, os Estados Unidos e o Reino Unido concentraram suas estratégias de contraterrorismo quase que exclusivamente no combate a organizações terroristas islâmicas e no monitoramento de indivíduos fundamentalistas. Enquanto todas as atenções da sociedade internacional permaneciam voltadas ao combate a grupos religiosos classificados como terroristas², outras vertentes extremistas expandiam-se a descoberto. Essa interpretação unifocal do terrorismo acabou por levar os governos nacionais a enfrentarem dificuldades na compreensão da ameaça representada por outras linhas radicais, a exemplo do terrorismo de extrema-direita (Koehler, 2019).

O terrorismo e a violência política de extrema-direita, apesar de negligenciados, possuem uma longa história em muitos países. Segundo Rapoport (2016), o engajamento de grupos radicais de extrema-direita em atos terroristas foi um fenômeno presente em todas as

¹ Em 12 de setembro de 2001, autoridades dos EUA e de nações aliadas advertiram que, caso uma série de condições não fosse atendida pelos responsáveis pelos ataques, estes sofreriam severas retaliações, independente de serem governos ou atores não-estatais. Nesta mesma data, o Conselho do Atlântico Norte realizou uma sessão extraordinária e, em 15 de setembro, publicou uma declaração na qual afirmava que as ações terroristas perpetradas em solo estadunidense representavam um ataque a todos os integrantes da OTAN. Por essa razão, o exercício do direito de legítima defesa por parte da aliança estava justificado. Invocou-se o artigo 5º do Tratado de Washington, segundo o qual *“um ataque armado contra um [...] será considerado um ataque contra todos eles e, conseqüentemente, concordam que, se tal ataque armado ocorrer, cada um deles, no exercício do direito individual ou legítima defesa coletiva reconhecida pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, ajudará a Parte ou Partes assim atacadas, tomando imediatamente, individualmente e em conjunto com as outras Partes, as medidas que julgar necessárias, incluindo o uso de armas força, para restaurar e manter a segurança da área do Atlântico Norte”* (OTAN, 1949 *apud* Souza; Moraes, 2015).

² Tais como a Al-Qaeda, o Estado Islâmico e outros grupos que defendem uma interpretação particular do Islã para justificar suas violações aos direitos humanos.

quatro ondas do terrorismo moderno³. Esses grupos da direita extremista se opuseram continuamente aos demais grupos terroristas hegemônicos em cada uma dessas ondas, o que foi chamado por Rapoport de “não-onda ou contra-onda”. Outros autores, como Hart (2021), Collins (2021) e Auger (2020), têm alertado para o fato de que o crescimento no número de casos de terrorismo de extrema-direita, entretanto, pode indicar que esta vertente esteja atualmente emergindo como uma ameaça terrorista hegemônica em relação às demais, o que significaria o surgimento de uma quinta onda do terrorismo moderno.

Relatórios intergovernamentais recentes ratificam os alertas feitos pela literatura. Houve aumento da frequência e da letalidade dos ataques terroristas promovidos por extremistas de direita nos últimos anos. As pesquisas conduzidas pela Diretoria Executiva do Comitê de Combate ao Terrorismo das Nações Unidas (CTED/UN), por exemplo, sugerem que a ameaça do terrorismo de extrema-direita é um fenômeno global e crescente. Segundo o CTED/UN, ataques de extremistas de direita tiveram um aumento da ordem de 320% entre 2015 e 2020, tendo a ampla maioria destes atos violentos ocorrido em países ocidentais⁴. Esta tendência de recrudescimento do terrorismo de extrema-direita também foi apontada pelo *EU Terrorism Situation and Trend Reports 2019*⁵. De acordo com o relatório, o número de prisões de terroristas de extrema-direita em países do bloco mais do que dobrou entre 2017 e 2018.

Nos Estados Unidos, de maneira similar à tendência que se apresenta na Europa, identifica-se o agravamento da violência promovida por extremistas de direita. A maior parte dos ataques perpetrados em território estadunidense em 2017 e 2018 foi atribuída ao terrorismo de extrema-direita⁶. Diante desta crescente ameaça, o Congresso dos Estados Unidos autorizou, em 2019, que os setores dedicados ao contraterrorismo no Departamento de Segurança Interna, no Departamento de Justiça e na Polícia Federal Americana passassem a monitorar atividades terroristas domésticas e a exigirem que o Governo Federal adote medidas de prevenção ao terrorismo doméstico⁷. Na mesma linha, em 2020 o então ministro do Interior da Alemanha

³ Anarquismo, nacionalismo e anticolonialismo, nova-esquerda, terrorismo religioso (Rapoport, 2004).

⁴ Isto poderia indicar que o terrorismo de extrema-direita seja sintomático dos países ocidentais. Contudo, ainda não se pode encontrar um veredito final sobre o que associaria essa forma de terrorismo aos estados ocidentais.

⁵ Documento anualmente apresentado pela Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL).

⁶ Designado no país como *Racially and Ethnically Motivated Terrorism* (REMT).

⁷ *Domestic Terrorism Prevention Act of 2019: To authorize dedicated domestic terrorism offices within the Department of Homeland Security, the Department of Justice, and the Federal Bureau of Investigation to analyze and monitor domestic terrorist activity and require the Federal Government to take steps to prevent domestic terrorism. [...] SEC. 2. FINDINGS. Congress finds the following: (1) White supremacists and other right-wing extremists are the most significant domestic terrorism threat facing the United States. [...]*. O documento cita quinze atentados terroristas fatais cometidos pela extrema-direita dentro e fora do território estadunidense entre 2012 e 2019, incluindo os atentados de Christchurch/NZ, nos quais 51 pessoas foram vitimadas. Após a formalização do documento, ocorreu ainda o ataque de *El Paso*, no Texas, que resultou na morte de 23 pessoas. Disponível em: <https://www.congress.gov/116/bills/s894/BILLS-116s894is.xml>. Acesso em 28 dez. 2023.

Horst Seehofer reconheceu o terrorismo de extrema-direita como a principal ameaça à segurança interna do país⁸. O anúncio se deu no contexto do crescimento de atentados a políticos⁹, a judeus¹⁰, e a imigrantes¹¹, grupos caracteristicamente assinalados como alvos pela extrema-direita.

Mas do que se trata exatamente esta dita crescente ameaça? Posicionada mais à direita do espectro político esquerda-direita, a extrema-direita enxerga as desigualdades sociais majoritariamente como inevitáveis, ou até mesmo desejáveis. Torna-se antagônica ao regime democrático por três principais razões: a) sua busca pela hierarquização da sociedade¹² segundo traços étnicos, culturais e raciais; b) sua crença na submissão de grupos “inferiores” à autoridade de grupos tidos como “superiores”; e, c) sua aceitação do uso da violência como ferramenta para consecução de objetivos políticos (Pirro, 2023; Ravndal, 2016).

A extrema-direita abrange uma pluralidade de correntes ideológicas cujas formas de mobilização podem variar entre si. Todas essas correntes, entretanto, compartilham de características comuns, como a oposição antidemocrática à igualdade e a legitimação da violência enquanto ferramenta política. A qualificação de extremista de direita pode ser aplicada a partidos, a movimentos e a indivíduos cujas ações políticas sejam pautadas pelo anti-igualitarismo, pelo nativismo e pelo autoritarismo (Jupskas; Leidig, 2020).

Como se depreende de todo o exposto, o próprio conceito de extrema-direita aponta a violência como um componente da ação política dos atores que se identificam com esta faixa

⁸ Essa afirmação foi feita em coletiva de imprensa realizada em julho de 2020. Disponível em: *Horst Seehofer to focus on right-wing extremism in Germany*. Acesso em 28 dez. 2023.

⁹ *Henriette Reker*, então candidata à Prefeitura de Colônia, Alemanha, sofreu uma tentativa de assassinato perpetrada por um extremista de direita em 17/10/2015. De vertente política de esquerda, ela é defensora dos direitos dos refugiados. Henriette sobreviveu e obteve êxito nas eleições. Disponível em *Cologne mayoral candidate Henriette Reker seriously hurt in knife attack*. Acesso em 28 dez. 2023. *Walter Lübcke*, político filiado à União Demócrata Cristã (CDU), partido social democrata, foi assassinado por um neonazista filiado ao Combat 18 em 02/06/2019. A morte de Lübcke foi o primeiro atentado fatal sofrido por um político na Alemanha desde a Segunda Guerra. Disponível em *Neonazista que matou político alemão é condenado à prisão perpétua*. Acesso em 28 dez. 2023.

¹⁰ Em 09 de outubro de 2019, durante a celebração do Yom Kippur, a Sinagoga de Halle, no leste da Alemanha, foi alvo de uma tentativa de atentado terrorista. O perpetrador tentou adentrar a instituição munido de armas de fogo e granadas. Graças ao sistema de segurança da sinagoga, ele não obteve êxito. Em fuga, no entanto, assassinou dois alemães não-judeus que se encontravam nas proximidades. Disponível em *Halle synagogue attack 1 year on: Do German Jews feel safer?*. Acesso em 28 dez. 2023.

¹¹ Ataque terrorista em Hanau, Alemanha, ocorrido em 19/02/2020. Disponível em: *The Hanau terror attack shows the need for honesty about racism in Germany | Mithu Sanyal*. Acesso em 28 dez. 2023.

¹² A hierarquização social promovida pela extrema-direita culmina na designação de grupos enquanto inimigos, considerados-os uma ameaça à sobrevivência da nação, da cultura ou das raças consideradas superiores. É neste sentido que os alvos mais comuns dos atentados promovidos por extremistas de direita são imigrantes, refugiados, minorias étnicas e religiosas, ativistas antirracistas e anti-fascistas e políticos progressistas (Hart, 2021). Este tipo de corrente ideológica é constantemente relacionado ao ultranacionalismo e a teorias da conspiração, como a do “Governo de Ocupação Sionista (ZOG)” e a Eurásia, as quais identificam judeus e muçulmanos, respectivamente, como os principais inimigos. Disponível em: *Conspiracy theories and the Australian far right – Monash Lens*. Acesso em 28 dez. 2023.

do espectro político. Dessa forma, seria viável inferir que quando as ideologias de extrema-direita se expandem na arena política a violência política aumenta. Entretanto, é indispensável considerar que, embora extremistas de direita sejam inerentemente antidemocráticos e legitimem o uso da violência como ferramenta política, eles não obrigatoriamente irão utilizá-la e, ainda que o façam, esta violência não será necessariamente uma violência categorizada como terrorista. De toda forma, há autores, a exemplo de Ravndal (2016), que sugerem que o aumento do apoio eleitoral a partidos de extrema-direita pode estar ligado a picos de violência e terrorismo de extrema-direita.

A literatura existente sobre a violência de extrema-direita apresenta poucas hipóteses consistentes sobre a forma de propagação deste fenômeno, sobre os contextos que influenciam sua catalisação e sobre o processo de radicalização que leva indivíduos e grupos a adotarem o uso da violência como forma de ação política. De acordo com Ravndal & Bjørge (2018), Hart (2021), Koehler (2016) e Heitmeyer (2003, 2005) a literatura existente é limitada e pode ser caracterizada como desestruturada e descontínua. Este problema acaba por se refletir nas revisões da literatura e na sistematização de dados que permitam uma adequada análise das variações do terrorismo de extrema-direita entre os países. Diante destas limitações, a avaliação dos alertas sobre uma potencial nova ameaça terrorista torna-se ainda mais complexa.

A compreensão adequada da ameaça possivelmente representada pelo terrorismo de extrema-direita implica o necessário aprofundamento dos estudos que permitam compor uma definição mais consistente sobre o que efetivamente representa a extrema-direita e seus fenômenos relacionados. A construção deste arcabouço teórico, com a sistematização de dados, e sua respectiva análise, é o que tornará possível realizar afirmações categóricas sobre o recrudescimento, ou não, do terrorismo motivado por ideologias de extrema-direita.

Considerando este cenário, essa dissertação visa responder à seguinte pergunta norteadora: “Em que medida o terrorismo de extrema-direita é considerado pelos formuladores de políticas de segurança como uma ameaça importante?”. Para responder à questão, definiu-se como objetivo central o estudo comparado das estratégias de enfrentamento ao terrorismo adotadas na Alemanha, nos Estados Unidos e no Reino Unido. A comparação levará em conta a legislação, a destinação de recursos e a efetividade das medidas adotadas no âmbito destas políticas. Os três países-alvo do estudo comparativo foram selecionados em virtude de declarações recentes fornecidas por altas autoridades de seus respectivos governos no sentido de que a extrema-direita constitui uma ameaça crescente e persistente à sua segurança interna.

De forma a viabilizar o alcance do objetivo central, foram formulados os seguintes objetivos específicos: 1) Analisar o chamado “terrorismo de extrema-direita” a partir de revisão

bibliográfica e documental; 2) Identificar como Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido qualificam atentados violentos motivados por ideologias de extrema-direita em suas políticas de CT/CVE¹³; 3) Dimensionar o número de ataques terroristas atribuídos à extrema-direita nos países selecionados; 4) Identificar as subcategorias de ideologias de extrema-direita mais relevantes nos países selecionados; 5) Correlacionar o número de atentados e de fatalidades às medidas contraterroristas adotadas pelos países de modo a avaliar sua efetividade.

A fim de responder aos objetivos, realizar-se-á uma revisão da literatura sobre os conceitos contestados de terrorismo e de extrema-direita, e sobre a relação que mantêm entre si. Na sequência, o terrorismo de extrema-direita será analisado à luz das políticas de contraterrorismo adotadas pela Alemanha, pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido¹⁴, o que permitirá entender seu comportamento ao longo do tempo e identificar a evolução das contramedidas especificamente adotadas pelos governos nacionais. Posteriormente, o estudo comparado entre os países viabilizará a identificação de semelhanças e distinções entre as políticas de enfrentamento ao terrorismo, suas variáveis subjacentes e seus resultados. Esta metodologia permitirá também entender as conjunturas que contribuem para propagar ou para deter o terrorismo de extrema-direita nos países selecionados.

Por fim, serão coletados dados sobre o número de incidentes violentos de extrema-direita classificados como atos terroristas. Essa coleta permitirá confirmar, ou rejeitar, a hipótese de aumento no número e na letalidade de atentados terroristas de extrema-direita ao longo do tempo e relacionar os dados à adoção de contramedidas, de forma a avaliar a efetividade das políticas contraterroristas. Após uma ampla busca por bases de dados, procedeu-se à avaliação quanto à confiabilidade e disponibilidade de dados e definiu-se que a coleta se dará a partir de duas fontes principais: 1) o *Right-Wing Terrorism and Violence (RTV) Dataset*, desenvolvido e mantido pelo *Center for Research on Extremism (C-REX)* da Universidade de Oslo; e, 2) *Global Terrorism Database*, desenvolvido e mantido pelo *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*, vinculado à Universidade de Maryland.

Este trabalho está organizado em três capítulos. No Capítulo 1 serão apresentados a revisão da literatura e os conceitos de violência política, de radicalização e de terrorismo; de ultradireita, de direita radical e de extrema-direita; e de violência de extrema-direita e terrorismo

¹³ *Counter-Terrorism/Counter-Violent Extremism*.

¹⁴ Este recorte de países foi selecionado a partir da análise preliminar de bancos de dados dedicados ao estudo do terrorismo (em especial o GTD e o RTV) e de notícias sobre incidentes violentos perpetrados por grupos e/ou indivíduos ligados à extrema-direita.

de extrema-direita. No Capítulo 2, apresenta-se o contexto e evolução da ameaça de extrema-direita nos países selecionados, considerando especificidades históricas. O Capítulo 3, finalmente, dedica-se à exposição e comparação das políticas de contraterrorismo adotadas por Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido.

CAPÍTULO 1

REVISITANDO CONCEITOS

1. O TERRORISMO EM MINÚCIAS

1.1 O medo como ferramenta política

O terrorismo é uma forma de violência política. A violência pode ser descrita como uma imposição deliberada de danos a pessoas ou a propriedades. Quando motivada por razões políticas, a chamada violência política¹⁵ compreende um conjunto heterogêneo de ações destinadas a causar danos físicos, psicológicos e simbólicos com vistas a induzir indivíduos ou instituições a adotarem, ou a deixarem de adotar, determinadas trajetórias políticas, sociais ou culturais (Schmid, 2023).

A violência política pode ser usada pelos mais diversos atores do espectro político e interpretada como um fenômeno não-patológico. Isto porque ela é parte dos processos mais amplos de contenção política existentes no seio de conflitos sociais, políticos e culturais da sociedade. A análise do vínculo entre a ação política violenta e a dinâmica das relações entre os vários atores políticos é, neste sentido, importante para compreendermos como os discursos se radicalizam e se direcionam à perpetração da violência, que não surge de forma abrupta e nem se explica de maneira isolada.

Na literatura dos estudos tradicionais de terrorismo há uma série de abordagens teóricas que visam explicar o emprego da violência política terrorista bem como a natureza de quem a empreende. As duas escolas mais proeminentes do campo são a da teoria da escolha instrumental e a da teoria da escolha psicológica. A primeira sugere que atos terroristas constituem uma escolha racional de um ator político, de forma que o terrorismo representa uma estratégia cuja utilização se baseia em um cálculo político cuidadoso. O ato de violência apresenta-se, assim, como uma das múltiplas alternativas de que dispõe um grupo extremista para escolher. Quando a vantagem oriunda da prática terrorista exceder sua desvantagem e

¹⁵ Ao abordar este conceito, é necessário levar em consideração que atos de violência política variam segundo fatores culturais e que, portanto, ações políticas radicais podem ser interpretadas como violência ou como resistência a depender de quem as está analisando (Bosi e Malthaner, 2015).

produzir utilidade¹⁶ este ato será visto como uma opção estrategicamente oportuna para um grupo (Crenshaw 1988¹⁷).

Já a teoria psicológica do terrorismo, fundamenta-se na ideia de que a própria violência é o resultado desejado pelo perpetrador. O terrorismo seria, dessa forma, um fim em si mesmo. Os teóricos dessa escola defendem que os indivíduos se tornam terroristas com a finalidade precípua de juntar-se a grupos terroristas e cometer atos de terrorismo. Apesar do ato de violência basear-se na ideologia central de um grupo terrorista a partir da qual os membros são psicologicamente compelidos a cometer atos de violência¹⁸, o verdadeiro motivo que conduz o terrorista a cometer atos terroristas não é a causa ideológica do grupo (Post, 1990).

Para a finalidade deste trabalho, adoto a teoria da escolha instrumental de Crenshaw. O terrorismo será aqui compreendido e aplicado como um método, um *modus operandi*, um meio, suscetível de ser utilizado por quaisquer atores do espectro político. Usado como ferramenta política, o terrorismo permite que os extremistas das mais diferentes vertentes ideológicas promovam e imponham seus interesses e visões de mundo (Crenshaw, 1987).

De acordo com Bosi e Malthaner (2015), as diferentes formas de violência política estão interligadas e fazem parte de um *continuum* de táticas violentas. Geralmente definidas em razão da natureza dos alvos da violência, da estrutura organizacional do perpetrador e de seu repertório de ações¹⁹, essas formas não são mutuamente excludentes e seus limites nem sempre estão claros. Diferentes formas de violência política podem ser aplicadas de modo sucessivo ou simultâneo à medida que processos de escalada se desenvolvem. A literatura aponta, todavia, algumas características distintivas do terrorismo.

Para Yamamoto (2015) esses elementos distintivos dizem respeito especialmente a: 1) diferenciação vítima-alvo; 2) premeditação da violência ilegal; e, 3) aleatoriedade e simbologia. Segundo o autor, a natureza do terrorismo é dual: trata-se de um fenômeno criminal e político. Isto porque os danos à integridade de pessoas e de propriedades cometidos no curso de ações terroristas constituem crime na maior parte das nações e continuarão a sê-lo independentemente do quão altruístas sejam as motivações políticas alegadas pelos perpetradores. Nessa

¹⁶ Os estudiosos instrumentais sugerem que o êxito do atentado terrorista é medido em termos de alcance dos fins políticos buscados pela organização perpetradora. Ainda que os objetivos finais não possam ser alcançados a realização dos chamados objetivos táticos, como a publicidade e o reconhecimento, é importante tendo em vista que pode viabilizar a sobrevivência da organização (Crenshaw, 1988).

¹⁷ Os estudos de escolha racional do terrorismo propõem hipóteses similares: os terroristas são racionais e tomam suas decisões em interações estratégicas com outros atores (Landes 1978; Sandler e Enders, 2004).

¹⁸ A partir da teoria da escolha psicológica se inspiram afirmações como “o combatente da liberdade de um homem é o terrorista de outro”.

¹⁹ Como guerra civil, insurreição, rebelião, guerra de guerrilha, revolução, terrorismo, entre outras (Bosi e Malthaner, 2015).

perspectiva, terroristas cometem crime no sentido clássico. A motivação política, entretanto, constitui um dos elementos capazes de diferenciá-lo de um crime comum.

Ações terroristas não são resultantes de impulsos momentâneos ou de acidentes. A violência terrorista é deliberada: há uma intenção, uma decisão prévia de cometer um determinado ato (Pillar, 2001). O terrorismo, aliás, não abrange apenas o uso da violência, mas igualmente a ameaça de seu uso. Esta ameaça pode ser declarada, como quando organizações terroristas avisam às autoridades que pretendem realizar um ataque, ou não declarada. Um ataque terrorista por si só comunica a ameaça de mais violência. E é justamente esta sensação de constante ameaça que tem o potencial de contribuir para administrar as ações de governos e da sociedade civil em favor dos interesses políticos dos perpetradores (Schmid, 2011).

As características de diferenciação vítima-alvo, de aleatoriedade e de simbologia da violência terrorista estão inter-relacionadas. Ainda que as vítimas imediatas da ação sejam escolhidas de maneira fortuita, há a intenção por parte dos perpetradores de que elas simbolizem um alvo determinado. Nesse caso, as vítimas possuem alguma característica que remete ao alvo assinalado pelo atacante. Há, todavia, casos em que as vítimas imediatas são completamente aleatórias entre si, sendo chamadas de “alvos de oportunidade” ou “alvos substituíveis”, que não representam qualquer grupo ou etnia específicos. Ainda assim, elas podem simbolizar outras, já que quando qualquer pessoa pode ser a vítima, todos estão igualmente ameaçados (Yamamoto, 2015).

Todas as características descritas até aqui podem ser identificadas, por exemplo, nos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que resultaram na mudança do paradigma de segurança internacional até então vigente. Em apenas um dia, em tempos de paz, quatro pequenas equipes adentraram o espaço aéreo estadunidense e mostraram-se aptas a impor danos a civis em uma escala jamais antes vista. Não combatentes foram surpreendidos e atacados indiscriminadamente em um evento que chocou tanto o público em geral quanto as instituições governamentais.

Os perpetradores operavam sob o radar, mas não eram acompanhados de perto. Após os atentados, também não poderiam ser levados à justiça pelos meios tradicionais: eram terroristas suicidas. Este evento sem precedentes fez surgir enormes alterações no mundo globalizado, as quais mudaram a rotina de pessoas comuns: ampliou-se a segurança em aeroportos; o medo do terrorismo propagou-se consideravelmente; a hostilidade contra muçulmanos cresceu; a livre circulação de pessoas e mercadorias encontrou inconvenientes; os mercados foram perturbados sob especulações de risco de ruptura de cadeias produtivas, especialmente as relativas a petróleo e gás; forças armadas foram mobilizadas (Forst, 2009).

Como consequência do 11 de setembro, o fenômeno do terrorismo entrou para a agenda de securitização e os desafios que o cercam passaram a estar presentes na realidade de muitas nações. O combate eficiente ao terrorismo pressupõe a compreensão de seu significado, de suas raízes e de suas potenciais consequências. Pressupõe também entender como mudanças sociais e políticas contribuem para a mudança e evolução desta ameaça.

1.2 Terrorismo: em busca de um conceito

Ao descrever o *Régime de la Terreur* no fim do século XVIII, Edmund Burke, crítico à Revolução Francesa, cunhou o termo “terrorismo”. À época, a Primeira República Francesa encarregou-se de propagar o medo entre cidadãos com vistas a obstaculizar qualquer oposição organizada contra a nova forma de governo. Entre os métodos utilizados pelo *Régime de la Terreur* estava, inclusive, o estabelecimento de um tribunal cuja atribuição específica era a de criar o “terror” via julgamentos nos quais não se concedia o adequado direito ao contraditório e que resultavam na decretação de pena de morte para todos aqueles que constassem como acusados (Townshend, 2018; Forst, 2009).

Em nome de ideais democráticos, Robespierre, então líder jacobino radical do novo governo francês, utilizava-se de meios aterrorizantes visando à criação de um sentimento de solidariedade nacional que contribuiria diretamente com a Revolução ao permitir a imposição da autoridade da recém-república à população do país. Embora este regime comandado por Robespierre tenha durado apenas cerca de um ano, a execução de mais de dezesseis mil franceses foi efetiva para estabelecer a nova autoridade na França (Forst, 2009).

Este uso da violência como instrumento de controle social por parte do Estado permitiu interpretações dualistas sobre o terrorismo ao longo de mais cem anos. Para alguns, o terrorismo era uma estratégia política legítima. Para outros, uma barbaridade. O termo ganhou contornos unicamente pejorativos a partir dos anos 1930, quando passou a ser utilizado para descrever a repressão das massas por estados totalitários, como a Alemanha de Hitler e a Itália de Mussolini, além de retratar a violência política perpetrada por atores não-estatais, como fanáticos étnicos, religiosos e anarquistas (*Ibidem*).

Desde o entreguerras, o terrorismo empreendido tanto por Estados quanto por atores não-estatais passou a se caracterizar por sua transnacionalidade. O chamado terrorismo internacional despertou a atenção da sociedade mundial a partir dos Assassinatos de Marselha de 1934, quando o Rei Alexandre I da Iugoslávia e o Ministro Relações Exteriores da França foram assassinados em Marselha por terroristas da Organização Revolucionária Interna da

Macedônia (ORIM) e do Movimento Revolucionário Croata. Embora o alvo imediato dos terroristas fosse apenas o Rei Alexandre I, a morte de pessoas de outras nacionalidades e a perpetração do atentado em território não relacionado às demandas dos grupos em questão fez surgir debates sobre a criação de um conceito jurídico capaz de abarcar violências de tal natureza (Pellet, 2003).

Estes debates não foram capazes de produzir um consenso sobre a definição jurídica de terrorismo. Há, atualmente, cerca de vinte instrumentos internacionais sobre o tema no sistema universal²⁰, além de numerosas resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Em 2005, Kofi Annan, então o secretário-geral das Nações Unidas, promoveu uma nova tentativa de definir o terrorismo²¹. Sua proposta, segundo a qual o terrorismo seria qualquer ato destinado a “causar morte ou lesão corporal grave a civis” foi considerada excessivamente abrangente e negada por países do mundo árabe, historicamente afetados por conflitos relacionados à demarcação de fronteiras e a ocupações estrangeiras.

Apesar dos esforços empreendidos pelos comitês e grupos especializados em contraterrorismo na ONU ao longo de mais de vinte anos de trabalho, a lacuna jurídica referente ao terrorismo permanece. A tipificação vinculativa dessa conduta enquanto crime internacional, entretanto, ainda é tida como uma necessidade real e pautada no âmbito da Assembleia-Geral

²⁰ Apenas no âmbito das Nações Unidas pode-se citar os seguintes instrumentos internacionais: 1) Tratados universais: Convenção sobre delitos e outros atos cometidos a bordo de aeronaves, 1963; Convenção para a supressão da apreensão ilegal de aeronaves, 1970; Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil, 1971; Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Protegidas Internacionalmente, incluindo agentes diplomáticos, 1973; Convenção internacional contra a tomada de reféns, 1979; Convenção sobre a Proteção Física de Material Nuclear, 1979; Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que servem a aviação civil internacional, suplementar à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil de 23 de setembro de 1971, 1988; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, 1988; Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, 1988; Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, 1991; Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas, 1997; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, 1999; Convenção Internacional para a Repressão de Atos de Terrorismo Nuclear, 2005; emenda à Convenção sobre a Proteção Física de Material Nuclear, 2005; Protocolo de 2005 à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, 2005; Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, 2005; Convenção sobre a Supressão de Atos Ilegais Relacionados à Aviação Civil Internacional, 2010, além de outros. 2) Resoluções do Conselho de Segurança: Resolução 1373 (2001)—estabelecimento do Comitê de Contraterrorismo (CTC)—ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atos terroristas; Resolução 1377 (2001)—Declaração ministerial sobre o esforço global de combate ao terrorismo; Resolução 1452 (2002)—ameaças à paz e segurança internacionais causadas por atos terroristas; Resolução 1455 (2003)—ameaças à paz e segurança internacionais causadas por atos terroristas; Resolução 1456 (2003)—declaração dos Ministros das Relações Exteriores sobre a questão do combate ao terrorismo; Resolução 1526 (2004)—ameaças à paz e segurança internacionais causadas por atos terroristas; Resolução 1535 (2004)—estabelecimento da diretoria executiva Comitê de Contraterrorismo (CTED); Resolução 1566 (2004)—estabelecimento de um grupo de trabalho para considerar as medidas a serem impostas a indivíduos, grupos ou entidades que não sejam designados pelo Comitê de Sanções do Talibã da Al-Qaeda; Resolução 1617 (2005)—ameaças à paz e segurança internacionais causadas por atos terroristas; Resolução 1624 (2005)—Proibição de incitação à prática de atos terroristas, além de outras.

²¹ Proposta apresentada na Conferência de Madri sobre o Terrorismo, em março de 2005.

das Nações Unidas. Na ausência de uma definição legal, acadêmicos passaram a elaborar suas próprias definições sobre o fenômeno de modo a viabilizar o estudo de suas causas e consequências.

Alguns teóricos, como Khilnani (1993) definiram o terrorismo de forma simplista, sublinhando tratar-se o fenômeno de uma tática de violência aleatória. Esta simplificação ignora a questão ideológica que está por trás da ação terrorista e arrisca equiparar o fenômeno a outros tipos de violência empreendidos por pessoas emocionalmente perturbadas ou por aqueles que se utilizam da violência com o objetivo de angariar ganhos econômicos.

O terrorismo tem mesmo como característica distintiva ser um ato de violência indiscriminada, ou aleatória. Não pode, todavia, ser dissociado de seus demais elementos-chave, como a indução de mudanças políticas por meio da coação de um alvo identificado como inimigo. Nesta linha, Sottile (1938, p. 96), definiu o terrorismo como um “ato criminal perpetrado mediante terror, violência ou grande intimidação, tendo em vista alcançar um objetivo determinado”. Para Cassese (1989, p. 6), o terrorismo seria “qualquer ato violento contra pessoas inocentes com a intenção de forçar um Estado, ou qualquer outro sujeito internacional, a seguir uma linha de conduta que, de outro modo, não seguiria”.

Schmid e Jongman (2005), na tentativa de definir o termo, iniciaram o estudo “*Academic Consensus Definition of Terrorism*” no final da década de 1980. Os autores compilaram 109 diferentes conceituações de terrorismo produzidas por estudiosos e profissionais da área. A partir delas, tabularam os elementos mais frequentemente citados nas definições, conforme se apresenta na tabela abaixo:

Elemento	Frequência (%)
Violência, força	83,5
Política	65
Medo, ênfase no terror	51
Ameaça	47
Efeitos psicológicos e reações antecipadas	41,5

Tabela 1. Frequência de elementos presentes em 109 definições de terrorismo (Schmid e Jongman, 2005, p. 5).

Para os autores, a intenção não era avaliar os vários elementos potenciais presentes no fenômeno terrorista, mas sim incluir componentes considerados indispensáveis para a definição do termo. De acordo com Schmid (2011, p. 73), “*a arte de fazer uma boa definição exige incluir*

o menor número possível de elementos, mas também tantos quantos necessários”²². Este estudo de Schmid e Jongman, originalmente publicado em 1988, permanece como uma das principais referências na literatura dos estudos de terrorismo.

Em continuidade a este projeto, Schmid (2011) realizou três rodadas de consultas com aproximadamente duzentos especialistas e profissionais que atuam no enfrentamento ao terrorismo. Como resultado do processamento dos dados coletados o autor desenvolveu a seguinte definição acadêmica²³:

O terrorismo se refere, por um lado, a uma doutrina sobre a suposta eficácia de uma forma ou tática especial de violência política coercitiva e geradora de medo e, por outro lado, a uma prática conspiratória de ação violenta calculada, demonstrativa e direta, sem restrições legais ou morais, que visa principalmente civis e não combatentes, desempenhadas em virtude de seus efeitos propagandísticos e psicológicos sobre diferentes audiências e partes em conflito. O terrorismo como tática é empregado em três contextos principais: 1. repressão estatal ilegal; 2. agitação propagandística por parte de atores não-estatais em tempos de paz ou fora de zonas de conflito, e 3. como uma tática ilícita de guerra irregular empregada por atores estatais e não-estatais²⁴ (Schmid, 2011, p. 86-87, tradução própria).

No *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, Silke (2019) ratifica a definição de Schmid (2011). Ao discorrer sobre a diferença entre o terrorismo e as demais formas de violência política, complementa que

terrorismo é o uso da violência ou a ameaça de seu uso com o objetivo principal de gerar impactos psicológicos para além das vítimas imediatas ou objeto do ato de violência política. Isto, na minha opinião, é comum a todos os atos de terrorismo. Se o objetivo principal não for gerar este impacto psicológico mais amplo, então não se trata de terrorismo. [...] embora todos os usos da violência política produzam algum grau de medo, no terrorismo propriamente dito causar medo e coagir através do medo é o objetivo²⁵ (Silke, 2019, p. 19, tradução própria).

²² Texto original: “*the art of making a good definition is to include as few elements as possible but also as many as necessary*” (Schmid, 2011, p. 73).

²³ A definição de Schmid (2011) possui substantiva aceitação entre os teóricos do campo.

²⁴ Texto original: “*Terrorism refers, on the one hand, to a doctrine about the presumed effectiveness of a special form or tactic of fear-generating, coercive political violence and, on the other hand, to a conspiratorial practice of calculated, demonstrative, direct violent action without legal or moral restraints, targeting mainly civilians and non-combatants, performed for its propagandistic and psychological effects on various audiences and conflict parties. Terrorism as a tactic is employed in three main contexts: 1.illegal state repression; 2. propagandistic agitation by non-state actors in times of peace or outside zones of conflict, and 3.as an illicit tactic of irregular warfare employed by state-and non-state actors*” (Schmid, 2011, p. 86-87).

²⁵ Texto original: “*terrorism is the use of violence or the threat of violence with the primary purpose of generating a psychological impact beyond the immediate victims or object of attack for a political motive. This, in my view, is common to all acts of terrorism. If the primary aim is not to generate this wider psychological impact, then it is not terrorism. [...] although ‘all uses of political violence effect some degree of fear’, in ‘terrorism proper, the causing of fear and coercion through fear is the objective*” (Silke, 2019, p. 19).

Retomando a questão da diferenciação vítima-alvo, Saint-Pierre (2015) explica como a ação terrorista atinge três diferentes vítimas. A vítima tática é a vítima direta, aquela que sofre o ato de violência propriamente dito. Pode ter sido escolhida com base em alguma característica específica ou de maneira totalmente arbitrária. Já a vítima estratégica, representa todos os sobreviventes do atentado. Por se sentirem alvos potenciais de um próximo ataque, tornam-se vítimas dos efeitos psicológicos da ação terrorista. Por fim, a vítima política é o Estado, instituição que deveria estar apta a garantir a segurança de seus cidadãos, mas torna-se impotente diante de um inimigo inopinado.

A finalidade do terrorismo é gerar medo de modo a alterar o cenário político. Por essa razão suas vítimas preferenciais não são as vítimas táticas, mas sim as estratégicas, que sobrevivem e passam a sentir-se indefesas diante da ameaça de um novo ataque. A essência do terrorismo compreende, portanto, não apenas o extermínio de um alvo, mas o sentimento de fragilidade, de desamparo, de fraqueza diante de um atentado, de modo tal que são justamente os efeitos psicológicos que catalisarão o alcance dos objetivos políticos buscados pelos perpetradores (*Ibidem*).

Segundo Forst (2009), uma definição precisa de terrorismo capaz de ser adotada consensualmente no âmbito da sociedade internacional é uma pretensão ilusória, pois algumas definições ignoram ameaças, outras focam-se apenas em danos a vidas humanas, outras interpretam de forma distinta o que constitui um não-combatente. Há, ainda, as que consideram o apoio financeiro a organizações terroristas como ato terrorista e aquelas que se confundem sobre genocídio, guerrilha, insurgência e terrorismo, tratando-lhes como termos intercambiáveis.

Além disso, a incapacidade de encontrar uma definição amplamente aceitável de terrorismo estaria ligada ao uso político da palavra. O terrorismo é um termo precipuamente pejorativo. Entretanto, há a máxima de que “o terrorista de um homem é o lutador pela liberdade de outro”. Terroristas dificilmente se descrevem como terroristas. Mas oponentes políticos comumente buscam classificar uns aos outros como terroristas de modo a deslegitimar causas (Tilly, 2004; Shafritz; Gibbons; Scott, 1991).

A incerteza sobre o que é terrorismo não tem apenas implicações políticas, mas também consequências para a pesquisa e para os *policy makers*: quando não se sabe o que combater não se pode avaliar resultados de políticas públicas de enfrentamento ao terrorismo. Em um fenômeno cada vez mais marcado pela transnacionalidade, o desenvolvimento de uma definição amplamente aceita é indispensável para o sucesso da cooperação internacional neste tema.

Para a finalidade deste trabalho, adoto a abordagem de Schmid (2011) segundo a qual a ação terrorista consiste, em síntese, no uso ou na ameaça do emprego da violência como instrumento para o alcance de objetivos políticos por meio da propagação do medo em uma dada sociedade. A ameaça de um ato terrorista é capaz de gerar reações antecipadas do alvo final, geralmente o Estado ou uma organização internacional, devido aos efeitos psicológicos a que as vítimas civis são submetidas. Assim, o terrorismo se relaciona a uma doutrina de violência política perpetradora de medo e a uma prática de ação violenta direta, desvinculada de obstáculos morais ou legais, que visa principalmente civis e, é realizada para efeitos propagandísticos e psicológicos generalizados.

1.3 Os ciclos terroristas: a evolução do terrorismo moderno

A teoria das quatro ondas de terrorismo de David C. Rapoport é amplamente aceita no campo dos estudos de terrorismo. De acordo com ela o terrorismo moderno é um fenômeno cíclico: não desaparece com a mudança das circunstâncias sócio-políticas, mas adapta-se perfeitamente ao novo e volátil estado das coisas. Assimila-se, portanto, à realidade em evolução e se concentra em um elemento crucial que definirá o personagem da próxima onda (Czornik e Szynol, 2022). De acordo com Rapoport (2004), uma onda é:

[...] um ciclo de atividade num determinado período de tempo. Um ciclo caracteriza-se por fases de expansão e de contração. Uma característica crucial é o seu caráter internacional: atividades semelhantes ocorrem em vários países, impulsionadas por uma energia predominante comum que molda as características e as relações mútuas dos grupos participantes. Como sugerem os seus nomes – “Anarquista”, “Anti Colonial”, “Nova Esquerda” e “Religiosa” – cada onda é impulsionada por uma energia diferente²⁶ (Rapoport, 2004, p. 47, tradução própria).

O nome da onda representa sua característica dominante, mas não sua única característica. Toda onda seria observada globalmente, sustentada por temas afins, catalisada por um evento geralmente internacional, e com duração média de uma geração. As ondas são impulsionadas por um problema comum percebido por vários grupos e podem sobrepor-se em alguns momentos. Inúmeras variáveis podem levar ao declínio de uma onda e há princípios que estão presentes em todas elas (Rapoport, 2012).

²⁶ Texto original: “a cycle of activity in a given time period – a cycle characterized by expansion and contraction phases. A crucial feature is its international character; similar activities occur in several countries, driven by a common predominant energy that shapes the participating groups’ characteristics and mutual relationships. As their names – ‘Anarchist’, ‘Anticolonial’, ‘New Left’ and ‘Religious’ – suggest, a different energy drives each” (Rapoport, 2004, p. 47).

Antes de detalhar o pensamento de Rapoport é necessário fazer um adendo. A teoria das quatro ondas foi desenvolvida a partir da abordagem tradicional das Relações Internacionais segundo a qual o terrorismo constitui uma ferramenta de violência política utilizada por atores não-estatais violentos em desfavor do Estado, sua vítima política²⁷. Isso não implica realizar juízos de valor em relação às motivações políticas que levaram grupos ou indivíduos a contestarem regimes políticos, frequentemente autoritários e violentos. A teoria classifica as ideologias políticas mais marcantes segundo ciclos de espaço-tempo e efetivo uso ou ameaça de uso da violência terrorista por parte de atores não-estatais.

Retomando-se Rapoport, pode-se dizer que o terrorismo moderno evoluiu através de quatro ondas. A primeira delas, descrita como anarquista, surge em 1880 na Rússia czarista e se estende até 1914. Esta seria a primeira experiência terrorista internacional da história e lançou os fundamentos do terrorismo moderno. Em um contexto de decadência do Império Russo e de contestação do poder por parte de grupos rebeldes, especialmente os movimentos republicanos, nacionalistas e anarquistas, sua principal característica foi o uso do assassinato de figuras políticas como forma de desestabilização e desmoralização estatal. Esta primeira onda foi caracterizada por ser orientada a indivíduos específicos, não tendo como objetivo atingir a população civil (*Ibidem*).

A violência política promovida por anarquistas se beneficiou de uma era de transformações tecnológicas, com o progresso dos transportes e meios de comunicação. A chegada dos correios, do rádio, das linhas telefônicas e dos jornais diários possibilitou a rápida propagação de informações para diferentes regiões do mundo; o progresso das malhas ferroviárias e rodoviárias, além do modal marítimo, permitiu o incremento da frequência de viagens e a aproximação de pessoas de diferentes nacionalidades.

Neste cenário, facilitou-se a difusão de ideais revolucionários, que puderam alcançar uma nova audiência nacional e internacional. Os panfletos anteriormente utilizados por progressistas foram substituídos pela “propaganda pelo ato”²⁸. O ato terrorista em si seria a melhor maneira de impressionar a plateia e divulgar a revolução. Para os anarquistas, a sociedade moderna e suas convenções colaboraram para o surgimento de injustiças sociais e o

²⁷ A abordagem crítica das Relações Internacionais, por sua vez, defende que não se deve excluir a possibilidade de que um Estado seja o praticante ou o financiador de atos terroristas. Segundo essa abordagem, o terrorismo descreve uma estratégia particular de violência política que pode ser utilizada pelos mais diversos atores como meio de alcançar objetivos políticos específicos. O terrorismo, em realidade, ocorre no contexto de lutas políticas e sociais mais amplas e não há razão deontológica que impeça um ator estatal ou não-estatal de envolver-se em ações terroristas (Santos, 2023, p. 205).

²⁸ *Propaganda by the deed.*

terrorismo seria o instrumento mais adequado e mais célere para a alteração do *status quo*, mantido pelos governos até então estabelecidos (Rapoport, 2012).

A segunda onda de terrorismo, chamada de anti-colonial, foi regida por ideologias nacionalistas e separatistas e estendeu-se de 1920 a 1960. Ressalta-se que a partir da década de 1930, o termo terrorismo já não descrevia mais as atividades de movimentos revolucionários, mas sim a repressão orquestrada por regimes totalitários contra sua própria população. Apenas após a Segunda Guerra Mundial é que o termo terrorismo retoma seu significado revolucionário, em decorrência principalmente das rebeliões promovidas em prol da independência de colônias europeias na Ásia, na África e no Oriente Médio. A onda anti-colonial, marcada pelo uso de táticas de guerrilha e ataque às forças de segurança das metrópoles, bem como pela formação de uma rede organizada de financiamento e colaboradores, teve seu declínio apenas com a desintegração global do sistema colonial no início dos anos 1960 (*Ibidem*).

O surgimento de novos países do chamado Terceiro Mundo coincide com o início da terceira onda de terrorismo, conhecida como a onda da Nova Esquerda. Esta onda, marcada pelo retorno do pensamento revolucionário, pela crítica ao imperialismo ocidental, pela luta de classes e pelo protesto contra a divisão do mundo em Norte rico e Sul empobrecido, ocorreu entre as décadas de 1960 e 1980, portanto, durante a Guerra Fria e sob a disputa por influência entre os Estados Unidos e a União Soviética (Rapoport, 2012).

A onda da Nova Esquerda foi marcada pela difusão de ideias marxistas de mudança política revolucionária e anti-imperialista ocidental e por uma internacionalização ainda mais ampla do que a das ondas anteriores. Esta onda traz à baila novas características não apresentadas anteriormente: os terroristas utilizavam-se de métodos diferenciados para perpetrar atentados e tinham como efeito a publicidade na mídia. Além disso, não apenas os representantes governamentais tornaram-se alvos. Exemplos disso são os sequestros de aeronaves comerciais, a tomada de reféns e a introdução de bombas em ambientes coletivos de grande movimentação, como shoppings, mercados e transporte público. Na terceira onda registra-se, dessa forma, vítimas acidentais, fato que contribuiu diretamente para a propagação do medo na sociedade (*Ibidem*).

A quarta onda de terrorismo foi a última identificada por Rapoport em seu trabalho original, e foi chamada de onda religiosa ou jihadista. Teria sido catalisada por dois acontecimentos extremamente importantes da política internacional: a invasão do Afeganistão pela União Soviética em 1979 e a Revolução Iraniana. Caracterizada por uma forte narrativa religiosa e antiglobalização, a quarta onda apresenta elementos como o ultra conservadorismo

e o fundamentalismo religioso e se baseia em uma visão de mundo bipartido onde, de um lado, encontra-se o mundo árabe sob domínio da lei islâmica, e, de outro, terras que estão em guerra contra o islã²⁹ e os muçumanos (Czornik; Szynol, 2022).

Baseada na ideia de uma guerra santa entre muçumanos e infiéis, a quarta onda é marcada pela formação das mais radicais organizações salafiterroristas do século XXI, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. Os atentados terroristas dessa onda possuem uma natureza antiocidental, antiamericana, anticristã e antiliberal. Entre seus componentes mais marcantes pode-se citar os atentados suicidas e as atividades de lobos solitários, elementos que dificultam severamente as ações de antiterrorismo, como a detecção e interrupção de planos terroristas. Merecem destaque as ações de propaganda disseminadas via *internet* que permitiram a radicalização e o recrutamento de indivíduos de diversas partes do mundo. A quarta onda do terrorismo inclui, assim, uma transnacionalização para muito além dos Estados de maioria muçumana no Oriente Médio e abrange toda uma comunidade muçulmana internacional (*Ibidem*).

O padrão sinusoide do terrorismo permite que, uma vez atingido o pico, uma onda decline lentamente até a formação de outra. A mudança, portanto, constitui uma característica inerente ao fenômeno terrorista. Os terroristas se utilizam da situação política, econômica e social para ajustar o modelo de terrorismo às necessidades e desafios correntes. Essa mutação tem ocorrido, em média, a cada quarenta anos, com períodos de sobreposição entre ondas. Como apontado por Rapoport (2004), a quinta onda deveria começar a formar-se aproximadamente na década de 2020.

De acordo com Czornik e Szynol (2022), as estatísticas relativas ao terrorismo jihadista apontam que esta vertente terrorista estaria em declínio. Ao mesmo tempo percebe-se uma mudança global das condições sociais, políticas e econômicas e uma alteração da ordem mundial, que rumo à multipolaridade. Essas circunstâncias podem indicar que a quarta onda de terrorismo está chegando ao fim, conforme o raciocínio de Rapoport. Debates sobre o surgimento de uma quinta onda de terrorismo têm sido levantados na literatura recente (Czornik; Szynol, 2022; Jalil, 2021; Auger, 2020; Walls, 2017). Baseada em princípios antiglobalização e concentrada em narrativas xenofóbicas, nacionalistas e anti-islâmicas, a quinta onda de terrorismo seria inspirada principalmente pela ideologia de extrema-direita. Esta discussão será aprofundada na próxima seção.

²⁹ *Dar al-islam v. Dar al-harb.*

2. EXTREMA-DIREITA

2.1 O espectro político: da moderação ao radicalismo e ao extremismo

De acordo com Bobbio (1996), o espectro político é constituído por uma díade antitética composta por campos políticos ideais. De um lado, o campo político de esquerda, composto por apoiadores de políticas de redução da desigualdade social, os chamados progressistas. De outro, o campo político de direita, constituído por aqueles que consideram a desigualdade social inevitável, natural ou até mesmo desejável³⁰. Estes últimos são comumente qualificados como conservadores.

O espectro direita-esquerda caracteriza-se, assim, por posições políticas antagônicas. A esquerda busca remover, inclusive por meio da intervenção estatal, todas as barreiras que tornam os cidadãos desiguais. Já a direita, baseia-se em uma ordem política e social marcada pela necessidade e pela legitimidade da desigualdade institucionalizada. Parte dela defende, inclusive, que o Estado não seja acionado para corrigir as desigualdades permanentes da sociedade (Saafeld, 1993 *apud* Pirro, 2023). A promoção e a manutenção de políticas que tornam as pessoas menos iguais, e mantêm o *status quo*, é tida como necessária pela direita, uma vez que a diversidade das pessoas é interpretada como um padrão de boa comunidade (Bobbio, 1996).

A classificação da posição política de partidos e de indivíduos em termos de direita e esquerda teve origem na Revolução Francesa. Distinção mais antiga e norteadora da competição político-partidária, essa classificação possui um caráter heurístico que permite a categorização dos atores políticos no tempo e no espaço. É a partir da noção de igualdade, princípio basilar da democracia, que diferenciamos posições políticas como sendo de direita ou de esquerda (Pirro, 2023; Ravndal, 2016; Bobbio, 1996).

No âmbito de sua análise sobre o espectro político, Bobbio (1996, p. 119) acrescentou outras variáveis ao estudo. Liberdade, hierarquia e participação permitiram ao autor identificar diferentes matizes que se estendem entre as orientações políticas moderadas e as extremistas.

³⁰ Do ponto de vista axiológico, enquanto a esquerda enxerga a igualdade entre as pessoas como o padrão para uma boa comunidade, é a partir da diversidade de pessoas que a direita crê que essa comunidade seja possível (Bobbio, 1996). Para a esquerda, todos deveriam ser igualmente iguais. Para a direita, alguns são “mais iguais” que outros. Os critérios para tal precedência são variados e podem, por exemplo, dizer respeito ao pertencimento de uma pessoa a um grupo nativo (Pirro, 2023).

Esses matizes variam segundo posições libertárias³¹ e autoritárias³². A partir das combinações entre as variáveis igualitarismo-libertarianismo pode-se determinar os seguintes tipos de posição política: 1) a extrema-esquerda, igualitária e autoritária; 2) a esquerda moderada, igualitária e libertária; 3) a direita moderada, anti-igualitária e libertária; 4) a extrema-direita, anti-igualitária e autoritária.

Ao tratar dos tipos de posição política, Pirro (2023) diverge ligeiramente de Bobbio (1996). Para o autor, posições políticas devem ser definidas em função não do libertarianismo, mas do liberalismo político. A direita moderada endossa o constitucionalismo liberal que garante, dentro de uma estrutura democrática, que direitos e liberdades individuais estão assegurados e que a opressão estatal será limitada por meio de um sistema de freios e contrapesos. Já a ultradireita³³, é essencialmente antiliberal³⁴, embora não necessariamente seja antidemocrática (Pirro, 2023).

A ultradireita possui diferentes gradações na relação liberalismo-democracia. Em razão disso não se deve qualificar todos os atores da ultradireita necessariamente como antidemocráticos, uma vez que os atores podem contrariar qualquer um dos conceitos ou ambos. Prima-se pela distinção entre a ideologia política e a ação política pois, em essência, todos os atores da ultradireita são fundamentalmente antiliberais, mas nem todos são necessariamente antidemocráticos (Pirro, 2023; Ravndal; Bjørngo, 2018).

A rejeição do liberalismo político por parte da ultradireita se dá sobretudo em razão das características de sociedade defendidas por esta corrente. A ultradireita é coletivista e seu senso de comunidade é frequentemente estendido à noção de estado-nação. Nem interesses e direitos do indivíduo nem os das minorias podem substituir aqueles da comunidade etnonacional. Desta forma, os antiliberais refutam o ideal de liberdade individual e buscam substituir o modelo baseado no estado democrático por outro modelo coletivista e autoritário, baseado na maioria etnonacional (Laruelle, 2022; Merkel & Scholl, 2018 *apud* Pirro, 2023).

Ao contrário da direita moderada a ultradireita é radicalmente excludente no que diz respeito ao princípio geral do igualitarismo e se opõe ao pluralismo e à igualdade. Frequentemente elitista e racista, a ultradireita se concentra em uma posição polarizadora e

³¹ Referentes à liberdade individual.

³² Ligadas à noção de lei e ordem impostas.

³³ Equivalente à extrema-direita de Bobbio.

³⁴ Embora Pirro (2023) categorize a ultradireita como antiliberal-democrática em virtude de sua complexa relação com o constitucionalismo liberal, esta posição é criticada por outros autores, a exemplo de Jan-Werner Müller (2016, p. 55-56), que alega que o liberalismo e a democracia são conceitos indissociáveis e que o atributo “antiliberal-democrático” constitui uma concessão infundada que beneficia governos de ultradireita que colocam seus países em um percurso autoritário.

compartilha de uma inclinação autoritária, apresentando uma necessidade específica de igualdade que implica a submissão de atores *out of group*³⁵ à autoridade de um grupo criando, assim, uma hierarquização social³⁶ (Bobbio, 1996, pp. 72-80).

Tendo esclarecido que a diferença central entre a direita e a esquerda política se concentra na adesão ou na rejeição ao igualitarismo e que a definição de uma posição extremada ou moderada é avaliada a partir da aceitação, ou não, do liberalismo, cabe elucidar o significado de direita radical e extrema-direita, ambas componentes da ultradireita.

2.2 As nuances da ultradireita: da direita radical à extrema-direita

Em seu prestigiado artigo “*Right-Wing Extremism Analyzed. A Comparative Analysis of the Ideologies of Three Alleged Right-Wing Extremist Parties (NPD, NDP, CP’86)*”, Mudde (1995) lançou as bases para o que posteriormente tornou-se a definição mais utilizada de extremismo de direita na Europa. Partindo das definições de espectro político formuladas por Bobbio (1996), o autor promoveu um profundo estudo da literatura científica e identificou elementos característicos da extrema-direita. Embora tenha reconhecido expressamente que não há na literatura um consenso sobre a definição de extrema-direita, Mudde (1995) apontou cinco principais características desta ideologia política: o nacionalismo, o racismo, a xenofobia, o autoritarismo e a rejeição da democracia.

Neste último ponto cabe fazer uma observação. Embora o termo “democracia” seja objeto de extensa produção literária, para a finalidade dessa dissertação a democracia será explorada apenas sob duas perspectivas: a) como um sistema jurídico-político por meio do qual são estabelecidas as regras de exercício da vontade do povo, o que inclui a realização de eleições periódicas; o sufrágio universal; a livre escolha de candidatos e organização de partidos políticos; e, a independência entre os Poderes; e, b) como garantia de igualdade de cidadãos perante a lei, incluindo o sistema de salvaguarda para liberdades individuais e de proteção de minorias (Lipson, 1966; Dahl, 1997). Para facilitar a compreensão dos conceitos abordados

³⁵ Embora todos os indivíduos da ultradireita anseiem por um Estado homogêneo, não há acordo sobre se isso significa homogeneidade cultural, religiosa ou étnica. Por exemplo, de acordo com os nacionalistas culturais, alguém com origem migrante ainda pode tornar-se membro do “povo”, desde que proceda à assimilação. Diversamente, para os nacionalistas étnicos e raciais isto está fora de questão (Stekenburg, 2019, p. 9).

³⁶ Stenner (2005) vai ao encontro de Bobbio (1996) e afirma que os autoritários são caracterizados pela inerente necessidade de unidade e de submissão à autoridade do grupo. Diversamente, os libertários enaltecem a diversidade e a autonomia individual. A diferença entre autoritários e libertários reside na tolerância, ou não, à diversidade. Para os autoritários, todo indivíduo tido como uma ameaça à uniformidade e à autoridade da comunidade deve ser rechaçado.

neste texto, aqueles que se opõem ao sistema jurídico-político serão designados antidemocráticos; enquanto aqueles que se opõem à igualdade perante a lei serão chamados de antiliberais.

As cinco características da extrema-direita apontadas por Mudde (1995) foram conceituadas e, em sequência, utilizadas na análise da literatura de partidos políticos com aplicação de estudo de caso a três partidos políticos identificados como extremistas de direita. O objetivo do autor foi avaliar qual combinação desses elementos seria suficiente para permitir a classificação de um partido político ou indivíduo como extremista de direita.

A partir dessa produção, Mudde (2007) propôs uma diferenciação entre os indivíduos que vão além da direita moderada, mas que operam dentro dos limites democráticos, e aqueles que rejeitam abertamente a democracia e privilegiam meios violentos ou não convencionais para provocar a mudança política. Isto é, o autor diferencia os antiliberais que respeitam as regras políticas previstas no texto constitucional e os antiliberais que rejeitam a democracia como sistema jurídico-político. Sweeney & Perliger (2018), ao analisarem a extrema-direita estadunidense, adotaram o conceito de Mudde e a ele adicionaram expressamente o nativismo, oposição à influência estrangeira que representa o desejo de que todos os residentes da pátria sejam fundamentalmente semelhantes.

Tanto as definições de Mudde (1995; 2007) quanto a de Sweeney & Perliger (2018) englobam elementos necessários e, em conjunto, suficientes para a construção do conceito a ser definido. A terminologia ultradireita (*far-right*) representa um conceito guarda-chuva utilizado de forma ampla para designar tanto os radicais (antiliberais democráticos) quanto os extremistas (antiliberais e antidemocráticos). Ou seja, identifica e reúne os atores coletivos situados na extremidade direita do espectro ideológico esquerda-direita com base em sua perspectiva democrática/antidemocrática (Mudde, 1995, 2007; Sweeney; Perliger, 2018; Ranvdal, 2018; Pirro, 2023).

Estes dois subgrupos que compõem a ultradireita compartilham entre si três características necessárias: a aceitação da desigualdade social, do autoritarismo e do nativismo. Há, ainda, outros elementos considerados suficientes, mas não necessários para a caracterização da extrema-direita. Isto é, há algumas características que são importantes para determinados membros do grupo e por isso serão incluídas na definição, mesmo que talvez não sejam compartilhadas por todos os membros, como o racismo, por exemplo.

A principal diferença entre a direita radical (*radical right*) e a extrema-direita (*extreme-right*) reside no fato de que, embora a direita radical rejeite a ordem sociocultural e sociopolítica vigente e desafie os fundamentos liberais das democracias, esta não participa ativamente de

tentativas de destruição do sistema democrático. Para a direita radical a luta entre nativos e não-nativos é puramente política, o que a leva a desafiar oponentes dentro dos limites do regime democrático. A direita radical é, embora antiliberal, democrática.

Já os membros da extrema-direita rejeitam completamente a ordem constitucional e visam subverter o *status quo* democrático. O nativismo é uma das principais características deste grupo político que vê na competição entre nativos e não-nativos um elemento vital. Não-nativos não representam apenas um inconveniente, mas um mal a ser combatido. A extrema-direita está preparada para elevar este conflito para além da esfera política e atua ativamente contra o sistema democrático. É, além de antiliberal, antidemocrática.

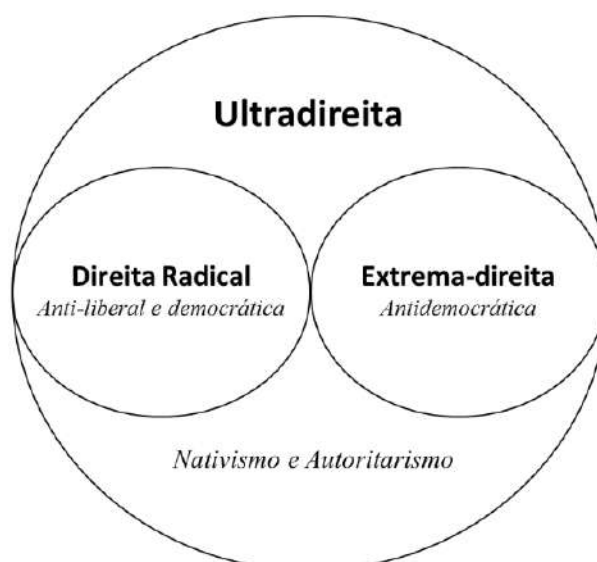


Figura 1 Ultradireita, direita radical e extrema-direita.
Adaptação de Pirro, 2023 p. 106.

Dentro da ultradireita, há, ainda, três principais movimentos políticos: a) os nacionalistas culturais (*cultural nationalists*); b) os nacionalistas étnicos (*ethnic nationalists*) e, c) os nacionalistas raciais (*racial nationalists*). O primeiro grupo é tradicionalmente formado por partidos políticos populistas de direita radical e por movimentos nativistas e anti-islâmicos. Esses partidos e movimentos normalmente atuam dentro de uma configuração democrática e não adotam a violência física, não obstante seu grau de radicalismo possa divergir (Bjørger; Ravndal, 2019).

Há nacionalistas culturais que promovem retórica violenta, como ofender oponentes políticos ou insinuar um confronto no futuro, mas a promoção da violência física enquanto meio

de mudança política não é uma característica deste grupo. Além disso, nacionalistas culturais não costumam preocupar-se com diferenças raciais. Em vez disso, concentram-se nas diferenças culturais e nos impactos negativos que a interferência de determinadas culturas estrangeiras pode gerar no seu país. O islamismo, por exemplo, é por eles considerado incompatível com a cultura e sociedade ocidentais³⁷. Desta forma, acreditam na promoção da assimilação, de modo que os estrangeiros é que devem abandonar sua cultura original e adotar a cultura ocidental (*Ibidem*).

Os nacionalistas étnicos, a exemplo do movimento identitário e da ala moderada do *Alt-Right*³⁸ estadunidense, defendem o direito de autopreservação dos grupos étnicos, incluindo o dos brancos, e consideram prejudicial a mistura e a assimilação étnicas. A pretexto de manter a diversidade, referida como valiosa, argumentam que diferentes grupos étnicos devem ser mantidos separados de modo a resguardar suas normas, culturas e características únicas e manter o “etnopluralismo”. Ao contrário da maior parte dos nacionalistas culturais, os nacionalistas étnicos são mais conservadores e distanciam-se mais de valores liberais centrais, inclusive no que diz respeito a questões de gênero (Bjørge; Ravndal, 2019).

Uma das teorias mais difundidas entre nacionalistas étnicos diz respeito à “grande substituição”³⁹. Segundo argumentam, as políticas das elites liberais globais estão causando a substituição intencional das populações nativas europeias por povos não europeus. Isso seria um “genocídio por substituição”. Para evitar que tal substituição ocorra, fazer-se-ia necessário que todos os descendentes de imigrantes retornem a seus países de origem (*Ibidem*).

A teoria conspiracionista da “grande substituição” foi, mais adiante, adotada por nacionalistas culturais e por nacionalistas raciais. Embora grupos etnonacionalistas, em geral, distanciem-se do emprego da violência, suas visões de mundo são, por si só, notadamente contrárias aos valores fundamentais de direitos humanos e de igualdade, estando mais próximas, portanto, do extremismo do que do radicalismo (Bjørge; Ravndal, 2019).

Os nacionalistas raciais construíram sua noção de sociedade sobre o pilar de uma suposta pureza racial e da superioridade de uma raça em relação às demais. Adotam, neste

³⁷ Uma pequena parte desses movimentos adotou recentemente valores liberais, como a defesa dos direitos das mulheres e dos homossexuais, valores que estariam em risco devido à islamização da Europa e da América do Norte.

³⁸ Nos EUA, parte do movimento *Alt-Right* pode ser considerada uma versão estadunidense do etnonacionalismo. Outra parte, está intimamente associada ao supremacismo branco e argumenta abertamente sobre questões raciais. Membros da *Alt-Right* regularmente apresentam-se como “nacionalistas brancos”. A eleição de Donald Trump impulsionou essa fração da *Alt-Right*, que sentia que algumas de suas opiniões tinham apoio na Casa Branca. Enquanto a *Alt-Right* e os movimentos identitários estadunidenses se enquadram no tipo ideal de etnonacionalismo e gravitam em direção ao nacionalismo racial, os identitários europeus gravitam mais em direção ao nacionalismo cultural.

³⁹ Esta teoria constou no manifesto do terrorista de Christchurch, Nova Zelândia.

sentido, princípios totalitários e se inspiram ideologicamente nas doutrinas do nacional-socialismo, do fascismo, da identidade cristã e outras variedades de supremacia branca. Essas construções ideológicas são frequentemente sustentadas por teorias de conspiração anti-semitas⁴⁰, segundo as quais os judeus estariam promovendo a imigração, o igualitarismo e a mistura racial com a finalidade de destruir a raça branca (*Idem*).

Nacionalistas raciais representam o grupo mais extremista da direita. Reprovam a democracia e as noções de direitos humanos universais e consideram a violência não apenas aceitável, mas necessária e legítima à consecução de seus objetivos declarados. Desta forma, acreditam que uma guerra racial inevitavelmente irá eclodir e que, neste momento, os “traidores raciais” e as pessoas de “raça inferior” serão eliminadas ou, pelo menos, expulsas do país (Ravndal, 2018).

É imprescindível ressaltar que essas distinções entre nacionalistas culturais, nacionalistas étnicos e nacionalistas raciais são mais precisas na teoria do que na prática e representam modelos ideais. Ainda que um grupo ou organização específica possa ser classificado dentro de algum destes tipos ideais pertencentes à ultradireita, é possível que existam alas ou elementos dentro deles que gravitam para um dos outros tipos. Há, igualmente, vínculos e colaborações entre grupos e ativistas de diferentes campos ideológicos que podem tornar a análise e categorização mais complexas. A Figura 2 apresenta a compilação das principais nuances identificadas dentro da ultradireita.

⁴⁰ Nacionalistas raciais, e eventualmente alguns nacionalistas étnicos, atribuem a suposta conspiração para enfraquecer a “raça branca” a judeus. Nacionalistas culturais, apesar de se oporem fortemente a imigrantes, em geral, e a muçulmanos, em particular, atribuem o enfraquecimento da nação à “elite” (Stekenburg, 2019, p. 9).

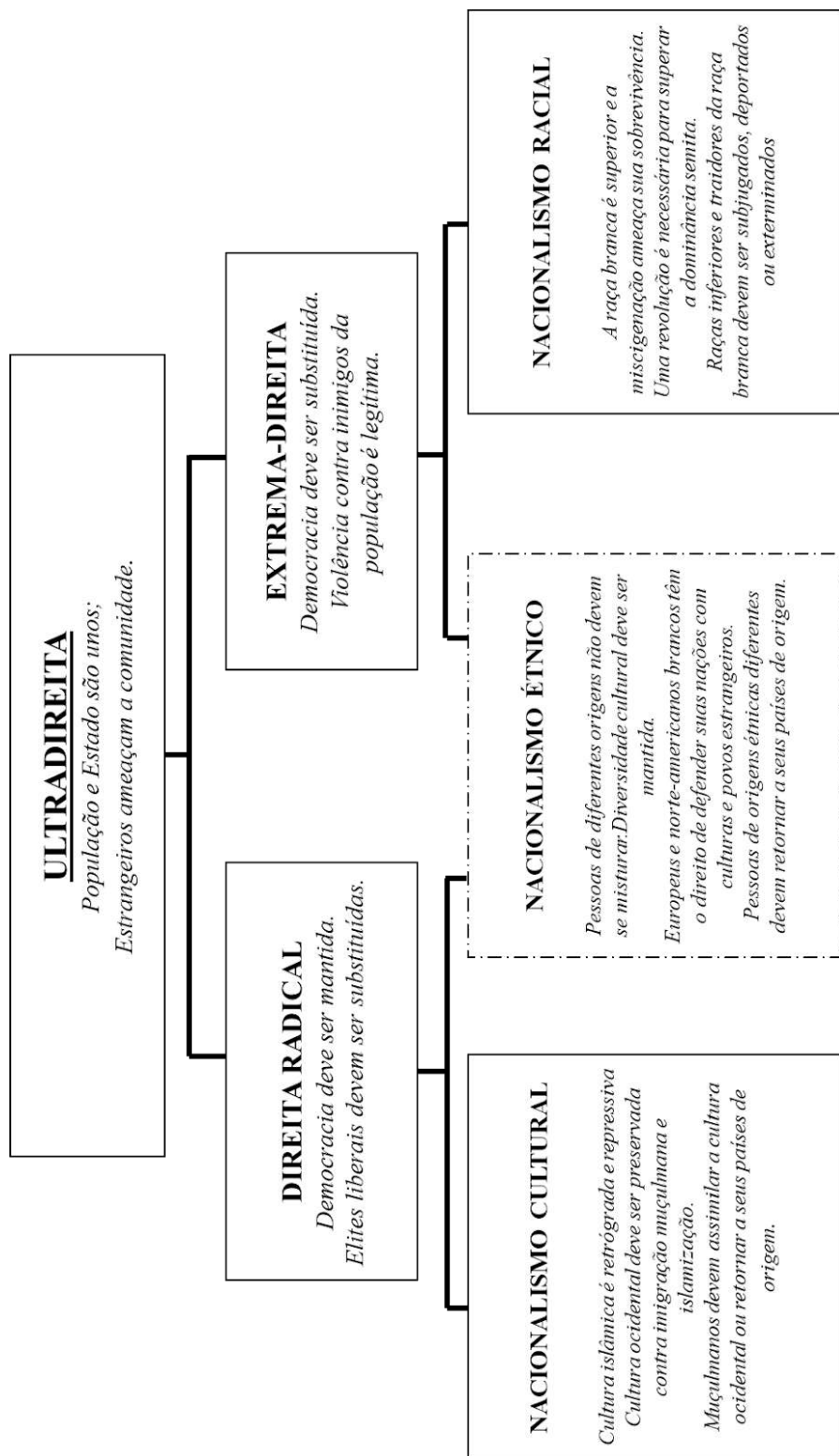


Figura 2 Ultradireita, suas categorias e subcategorias.
Adaptado de Bjørgo e Ravndal, 2019, p. 3

A compreensão acerca do significado de ultradireita, de direita radical e de extrema-direita é importante porque permite uma análise mais apurada sobre quais indivíduos e grupos podem estar mais propensos à utilização da violência, frequentemente vista por alguns como um curso de ação legítimo, necessário e, muitas vezes, honrado. Conforme Ravndal e Bjørgo (2018), os conceitos relacionados às subcategorias da ultradireita devem permanecer separados da definição de terrorismo, uma vez que o conceito de terrorismo não depende de orientações ideológicas. Ao se evitar definições particularistas de terrorismo prima-se pela prevalência da conceituação explícita do que se busca efetivamente dizer ao citar “terrorismo” e uma linha ideológica específica.

A violência de extrema-direita abarca uma série de ações violentas que não representam, obrigatoriamente, atentados terroristas. De forma geral, todas as ações violentas cuja seleção de alvos se apoia nas convicções extremistas de direita e nas categorias de inimigos correlatos, como imigrantes e minorias, são qualificadas como violência de extrema-direita. Essas ações podem incluir, por exemplo, vandalismo e agressões espontâneas. O terrorismo de extrema-direita é subcategoria da violência de extrema-direita, como se vê na Figura 3.



Figura 3. Violência de extrema-direita e terrorismo de extrema-direita.
Adaptação de Bjørgo e Ravndal, 2019, p 5.

Diante disso, pode-se concluir que um ataque de um extremista de direita não é, *per se*, considerado um ato terrorista. Isto porque, como explicitado ao longo deste capítulo, o fenômeno terrorista requer a presença de determinados elementos, além da violência política, para que assim seja caracterizado. A categorização de um ato de violência política enquanto atentado terrorista, neste sentido, implica a análise da existência, em cada caso: da natureza

política na motivação do ato; de sua premeditação⁴¹; da presença da diferenciação vítima-alvo; da publicização do ato violento de modo a criar vítimas indiretas via propagação do medo; e, da finalidade específica de acarretar, a partir da produção do medo generalizado provocado pela perpetração da violência, uma mudança política de interesse do perpetrador.

3. Considerações finais

Surgido no contexto da Revolução Francesa, o uso do termo terrorismo não constitui exatamente uma novidade. Desde os atentados de Marselha, a sociedade internacional busca definir juridicamente este fenômeno. Essa definição, todavia, é ainda hoje objeto de ampla discussão de forma que, seja no âmbito legal ou acadêmico, o terrorismo ainda pode ser classificado como um conceito contestado. Schmid (2011), contudo, formulou uma definição relativamente aceita entre os estudiosos do tema. Segundo o autor, o terrorismo pode ser sintetizado como o uso ou a ameaça do uso da violência como um instrumento para o alcance de objetivos políticos por meio da propagação do medo. Isso implica reconhecer que o terrorismo se diferencia das demais formas de violência política em virtude de suas características de aleatoriedade, simbologia e diferenciação vítima-alvo.

A revisão da literatura permite concluir que o terrorismo foi historicamente utilizado pelo Estado como uma ferramenta de controle social. Ao final do século XIX, entretanto, atores não-estatais passam a utilizar-se dessa ferramenta política em desfavor do próprio Estado, em muitos casos opressor. É justamente neste período que surge o chamado terrorismo moderno, caracterizado especialmente por sua transnacionalidade. A evolução do terrorismo moderno por parte de atores-não estatais se dá em ciclos. Cada ciclo é fomentado por eventos comuns verificados em diferentes países e caracterizado pelo uso do terrorismo por um movimento político dominante. Segundo a teoria de Rapoport (2012), entre 1880 e 2020, é possível identificar pelo menos quatro ciclos do terrorismo moderno: o anarquismo, o anti colonialismo, a nova esquerda e o jihadismo.

Alguns autores apontam que, atualmente, um quinta ciclo de terrorismo caracterizado pela dominância do movimento de extrema-direita estaria em expansão. Essa teoria seria

⁴¹ Sweeney & Perliger (2018) argumentam que mesmo ataques espontâneos podem ser qualificados como terrorismo se buscarem promover objetivos políticos por meio do uso da violência para gerar medo e ansiedade dentro de algum grupo-alvo. Ravdal e Bjørge (2018) discordam desta visão e consideram que adotá-la poderia levar a uma ampliação excessiva do conceito de terrorismo. Este trabalho adota a posição dos últimos.

corroborada pelas estatísticas que apontam o recrudescimento do terrorismo de extrema-direita em diferentes países. Considerando que o terrorismo constitui uma ferramenta política racionalmente escolhida e passível de ser utilizada por diferentes atores políticos, é prudente analisar os conceitos de extrema-direita e de terrorismo de forma separada.

A partir da análise da teoria do espectro político que define as posições de esquerda-direita em função dos conceitos de igualdade e de liberalismo político é possível concluir que a extrema-direita se caracteriza pelo anti-igualitarismo, pelo antiliberalismo e pela aceitação da violência como ferramenta política legítima. A extrema-direita representa o movimento mais extremo à direita do espectro e se diferencia das demais nuances da direita em razão de seu autoritarismo, de suas tentativas consistentes de subversão do Estado democrático de direito e da legitimação da violência. Apesar disso, a literatura indica que nem sempre a violência promovida por extremistas de direita será necessariamente uma violência de natureza terrorista. No próximo capítulo, a evolução da extrema-direita e sua relação com o terrorismo na Alemanha, nos Estados Unidos e no Reino Unido será contextualizada.

CAPÍTULO 2

A EVOLUÇÃO RECENTE DA EXTREMA-DIREITA

A extrema-direita adquiriu nos últimos anos uma importância crescente no cenário político. Seus membros têm concorrido e se eleito por partidos classificados como moderados e, como resultado, ganhado uma força política que não conseguiriam obter se concorressem sob seus verdadeiros rótulos. Essa estratégia representa um agravante no atual contexto de erosão democrática⁴², uma vez que lhes permite alcançar, a partir de mecanismos democráticos, as condições políticas necessárias para, a partir das próprias instituições, dar início a processos de dilapidação da democracia (Mudde, 2022).

Atualmente parte integrante do cenário político de diversos países, inclusive da Alemanha, dos Estados Unidos e do Reino Unido, a extrema-direita logrou êxito em ver normalizados na sociedade uma parte dos elementos de seu discurso. Determinados eventos são apontados como fundamentais para esse resultado: os ataques de 11 de setembro; a bolha econômica de 2008; e, a crise europeia dos refugiados de 2014 constituem algumas das situações a partir das quais a extrema-direita criou oportunidades para explorar sentimentos nacionalistas e nativistas ao apropriar-se de preocupações legítimas da sociedade. Essa situação gera duas consequências mais notáveis: uma extrema-direita cada vez mais “elegível”; e, uma direita moderada cada vez menos moderada⁴³ (Mudde, 2022; Jones, 2018; Gaston, 2017).

Ao analisar essa mudança de padrão político verificada nos últimos anos, Mudde (2022) retoma suas considerações sobre a ultradireita formuladas em 2007, já exploradas no Capítulo 1 desta dissertação. Antes marginal, a extrema-direita encontra-se agora em expansão. Segundo o autor,

Durante muito tempo, houve apenas uma “regra de ouro” no estudo da ultradireita: os partidos que expressavam abertamente posições de extrema-direita não podem ter sucesso (por exemplo, Ignazi 1992). O anti-semitismo e o racismo abertos, ou a propagação e o uso da violência, eram uma sentença de morte eleitoral. Este não é mais o caso [...]⁴⁴ (Mudde, 2022, p. 105, tradução própria).

⁴² Mudde (2022) cita as eleições de Donald Trump e de Jair Bolsonaro como exemplos de “truques” da extrema-direita. Eleger políticos extremistas a partir de partidos políticos não-extremistas é uma maneira de contornar a limitação que naturalmente se impõe a partidos declaradamente extremistas que busquem concorrer em eleições democráticas.

⁴³ A literatura recente indica que, visando afastar-se do *mainstream*, a direita radical torna-se mais extremista e a direita moderada mais radical à medida que as pautas da extrema-direita passam pelo processo de normalização (Mudde, 2022).

⁴⁴ Texto original: “For a long time, there was only one “iron law” in the study of the far right: parties that openly expressed extreme right positions cannot be successful (e.g., Ignazi 1992). Open antisemitism and racism, or the

Na obra “*How Democracies Die*”⁴⁵, Levitsky e Ziblatt (2018) abordaram a existência de uma tendência global de destruição de democracias liberais justamente a partir da ascensão de políticos que, democraticamente eleitos, adotam ações para subverter o regime democrático. Esse processo de corrosão das democracias ocorre de maneira gradual, e muitas partes da sociedade nem mesmo percebem que está em andamento. Para formular sua teoria, os autores realizaram uma ampla pesquisa que englobou a análise dos cenários europeu e latinoamericano no decurso do século XX. Essa análise foi então utilizada para explicar o desenvolvimento da política atual em diferentes nações, da Europa aos Estados Unidos.

Outros teóricos, como Nadia Banteka (2019), argumentam que a última década foi caracterizada pelo recrudescimento de organizações e partidos políticos que, baseados em posições extremas, remetem aos partidos fascistas e nazistas do período entre guerras. Em consonância com Levitsky e Ziblatt (2018), Banteka (2019) indica que essa tendência é visível em diversos países europeus e nos Estados Unidos. A ascensão desses partidos seria, todavia, um paradoxo em relação à própria democracia. Se os partidos políticos são, segundo a teoria política, uma parte indispensável do processo democrático que promove agendas por meio da negociação e do diálogo, como se pode permitir a entrada na arena política de organizações antidemocráticas e legitimadoras de violência?

Diante dessa normalização de parte do discurso da extrema-direita e da ascensão política de seus defensores, é interessante entender qual é a relação entre os partidos políticos de extrema-direita e o terrorismo de extrema-direita. Pesquisas recentes (Matsunaga e Krause, 2023; Sabet, Liebald e Friebel, 2023) indicam que o aumento do apoio público a partidos políticos de extrema-direita e o aumento de atentados violentos motivados por essa ideologia estão relacionados⁴⁶. A partir do caso alemão, essas pesquisas identificaram que após atentados exitosos perpetrados por extremistas de direita, o apoio a partidos extremistas, como o Alternativa para a Alemanha (AfD), aumentou significativamente⁴⁷. E o perigo disso é que “os atos de terror podem levar a uma mudança ampla no cenário político de uma nação” (Sabet, Liebald e Friebel, 2023, p. 29).

A crença de que o governo não está desempenhando adequadamente as suas funções,

propagation (let alone use) of violence, was an electoral death sentence. This is no longer the case [...]” (Mudde, 2022, p. 105).

⁴⁵ Obra de Política Comparada lançada em janeiro de 2018 por cientistas políticos da *Harvard University*. Tornou-se um *New York Times Best Seller*.

⁴⁶ Como prospectava Ravndal (2016).

⁴⁷ O AfD chegou a ganhar 16 pontos percentuais após a ocorrência de atentados de extrema-direita (Sabet, Liebald e Friebel, 2023).

especialmente aquelas ligadas à proteção da nação⁴⁸, é um elemento essencial para o início do processo de deslegitimação do sistema político. É essa crença que cria a janela de oportunidade para que as organizações, os partidos e os indivíduos de extrema-direita, antes à margem das instituições políticas, apropriem-se de discussões vigentes no debate público, angariem apoio e adentrem a arena política propriamente dita. Segundo Banteka (2019, p. 136-137), embora as particularidades do processo de deslegitimação possam variar entre os países, é possível identificar comumente três fases:

1. Fase de crise de confiança: é a fase mais inicial e moderada da radicalização do grupo. Ocorre quando as divergências ideológicas entre a estrutura (o *status quo*) e o agente (o grupo), atingem um nível tal que este grupo não se sente mais confortável em cumprir as “regras do sistema”. Caracteriza-se por pronunciamentos, resistência simbólica e linguagem provocativa;
2. Fase do conflito de legitimidade: envolve o surgimento de um sistema ideológico diferente e concebido para prevalecer como alternativa ao *status quo*. Caracteriza-se pela ação política intensa que vai desde a realização de protestos agressivos até a adoção da violência em baixa escala; e,
3. Fase da crise de legitimidade: ocorre quando a radicalização das duas fases anteriores resulta em uma despersonalização e desumanização da ordem social. O governo e todos aqueles que ele parece proteger se tornam inimigos e suscetíveis de se tornarem alvos de violência extrema. Isto porque livrar a sociedade daquilo que se considera ser um regime falido torna-se tarefa principal do grupo, que passa a realizar ataques sistemáticos e não convencionais contra o sistema político.

À medida que a radicalização progride, o uso do terrorismo como ferramenta política se torna mais aceitável. Ao analisar esse cenário, Cas Mudde (2022) chama a atenção para a influência das particularidades nacionais sobre o processo de deslegitimação do sistema político. O autor contesta expressamente a ideia de Levitsky e Ziblatt (2018) de que o avanço da extrema-direita em diferentes nações seja explicado apenas a partir da “tendência global”⁴⁹ e argumenta que conjunturas sociais, políticas e econômicas podem, ao longo do tempo, associar-se e contribuir para o desenvolvimento de um ambiente mais propício à violência de

⁴⁸ Como detalhado no Capítulo 1, o nacionalismo é um elemento central no conjunto das ideologias que formam a extrema-direita e se conecta profundamente a elementos de natureza racial, étnica e cultural.

⁴⁹ Para Mudde (2022, p. 106) essas particularidades são, inclusive, a razão pela qual o risco de erosão democrática nos Estados Unidos é mais significativo do que na maior parte das outras democracias estabelecidas.

extrema-direita (Mudde, 2022). Considerando que os contextos políticos desempenham um papel importante no apoio, incentivo ou sanção do comportamento de extrema-direita, as próximas seções abordarão a evolução específica da ameaça de extrema-direita na Alemanha, nos Estados Unidos e no Reino Unido.

2. 1 Alemanha

O atual extremismo de direita encontrado na Alemanha possui forte relação com o passado nazista do país. A principal subcategoria identificada no contexto alemão é o nacionalismo racial, representado especialmente pelos grupos neonazistas. Com posições anti-semitas, xenofóbicas e racistas, os neonazistas caracterizam-se pela defesa pública da superioridade do povo alemão e buscam a criação do “Quarto Reich”. Uma parcela pequena mas consistente e crescente da sociedade alemã se identifica com elementos da ideologia neonazista. Os preconceitos étnicos, especialmente com relação a muçulmanos, judeus⁵⁰ e migrantes são generalizados entre a população do país e particularmente agudos no Leste⁵¹ (Wildt, 2018; Gaston, 2017; Alemanha, 2016; Herrick, 2014).

Quando se trata da extensão dos preconceitos étnicos na Alemanha, pode-se argumentar que existe hoje uma institucionalização do racismo. Essa conclusão decorre de relatos sobre a menor capacidade ou disposição de autoridades policiais, especialmente as do Leste, em controlar o ativismo neonazista⁵². A polícia da Saxônia, por exemplo, já chegou a ser descrita como simpática às atividades neonazistas em decorrência de sua relutância em impedir e investigar ataques violentos da extrema-direita, especialmente quando realizados contra migrantes e judeus. Para além da violência física, o racismo institucionalizado se reflete em

⁵⁰ O antisemitismo na Alemanha, inclusive, não é prática exclusiva dos extremistas de direita. Imigrantes de origem árabe têm sido também apontados como perpetradores de ataques a judeus no país.

⁵¹ O processo de reunificação da Alemanha não foi eficaz em nivelar valores da democracia liberal no Leste do país. Ainda fortemente influenciados pelo sistema social vigente na República Democrática da Alemanha até a queda do Muro de Berlim, os alemães do Leste são mais intolerantes à presença de estrangeiros e não parecem ter superado o antisemitismo difundido durante os anos de nazismo (Wildt, 2018). Há uma maior dificuldade da população do Leste em adaptar-se ao Estado constitucional, à economia de mercado e à organização da sociedade civil e a desorientação dos jovens com perspectivas de futuro incertas criou condições sob as quais uma subcultura jovem e xenófoba prosperou. Nesse contexto, os imigrantes são vistos como concorrentes indesejados por essa parcela da população alemã (Backes, 2006). Embora esse histórico explique o porquê do extremismo de direita ser mais presente no Leste, é preciso reconhecer que a expansão dessa corrente política ocorre em toda a extensão do território alemão.

⁵² A relação entre as forças de segurança e a extrema-direita é uma constatação antiga. Nesse aspecto, “a existência de um policial racista não é novidade, é claro. O verdadeiro escândalo é que se permite que o racismo influencie o trabalho policial” (Knight 2012 *apud* Herrick, 2014).

outros setores da sociedade e prejudica o acesso de migrantes e judeus à saúde, à habitação e ao emprego (Herrick, 2014).

Uma pesquisa recente publicada pela Fundação Friedrich Ebert indicou um agravamento do extremismo entre a população alemã nos últimos anos. No estudo, Zick, Küpper e Mokros (2023), apontam que um em cada doze alemães têm uma visão de mundo influenciada por valores da extrema-direita⁵³. Sintomas desse tipo de afiliação foram evidenciados também pela desconfiança crescente dos alemães em relação ao governo, com 6% dos entrevistados defendendo a ideia de uma ditadura de partido único com um *führer* para a Alemanha, e pelo alto grau de ceticismo sobre os meios de comunicação, com 32% dos entrevistados apoiando afirmações sobre um suposto conluio entre mídia tradicional e governo. Além disso, 8% dos respondentes afirmaram categoricamente sua orientação extremista de direita⁵⁴. A partir da análise desse conjunto de dados é possível reconhecer que está em curso um processo de deslegitimação democrática, conforme a teoria de Banteka (2019).

Os achados de Zick, Küpper e Mokros (2023) são considerados preocupantes por pesquisadores e *policy makers* alemães na medida em que remetem aos eventos traumáticos de expansão do Nazismo. Ainda que no passado uma organização política tenha sido responsável pela promoção da ideologia nazista por meio da propaganda e do terrorismo estatal, tal ideologia surgiu no meio da sociedade e foi por ela apoiada, ainda que em alguns casos de forma tácita. Os dados coletados pelos autores indicam que 29% dos entrevistados adotam atitudes compatíveis com extremismo etnonacionalista, apesar de não se reconhecerem extremistas⁵⁵. Este fato valida as preocupações levantadas na literatura no sentido de que há uma “normalização”⁵⁶ da extrema-direita e, portanto, um risco crescente de erosão democrática⁵⁷. Como argumentado pelos autores, quando as pessoas da corrente principal ou do centro, que

⁵³ Esta é a proporção mais grave já registrada na pesquisa, bianualmente publicada desde 2002.

⁵⁴ Nas edições anteriores do estudo esse percentual variou entre 2 e 3%.

⁵⁵ Os respondentes que não se consideram extremistas defenderam: a) a promoção de políticas nacionalistas, inclusive com reorientação da política externa e a denúncia da Alemanha a tratados multilaterais; b) o reconhecimento da existência de valores, virtudes e deveres supostamente alemães; c) afirmações de natureza racista, como “há vidas dignas e indignas”, “os judeus tiram vantagem da Alemanha” e “os refugiados vêm à Alemanha para aproveitar-se de benefícios sociais”.

⁵⁶ Exemplo desse *mainstreaming* da extrema-direita foi encontrado no estudo de Zick, Küpper e Mokros (2023), no qual o partido *Alternative Für Deutschland* (AfD), de extrema-direita, foi apontado como um partido não-extremista por 23% dos entrevistados. Cerca de metade dos potenciais eleitores do AfD que responderam a pesquisa se auto identificaram como “centro”. O partido hoje é o terceiro maior da Alemanha em termos de intenções de voto. A ala jovem do AfD foi classificada como organização extremista de direita pelo serviço de inteligência doméstica da Alemanha (BfV) em abril de 2023. Essa medida impede que membros da Juventude Alternativa (*Junge Alternative*), com funcionamento similar à Juventude Hitlerista, tomem posse em cargos públicos e obtenham autorização para porte de arma de fogo.

Ver mais em: <https://www.dw.com/en/german-intelligence-classifies-afd-youth-wing-as-extremist/a-65439622> e <https://foreignpolicy.com/2023/12/13/germany-afd-far-right-ban-populism/>. Acesso em 28 dez. 2023.

⁵⁷ Cf. Zick, Küpper e Mokros (2023); Mudde, 2022; Banteka, 2019; Jones, 2018; Gaston, 2017.

não se consideram extremistas de direita ou não se organizam como tal, adotam atitudes provenientes das franjas extremistas de direita, a democracia está em perigo.

Tomando como ponto de partida as comparações entre esta normalização da extrema-direita alemã e o cenário em que o Nazismo floresceu no passado, Wildt (2018) argumenta que os eventos atuais são comparáveis aos desenvolvimentos da década de 1920. Isto porque, a milícia nazista violenta, uniformizada, submetida a uma liderança central e espalhada por todo o território alemão não emerge abruptamente. A ideologia surge nos anos 1920 de forma marginal e pouco organizada e evolui ao longo de quase uma década para alcançar o que viria a ser registrado pela história nos anos 1930 e 1940. Embora a violência direcionada a comunistas e judeus já fizesse parte do núcleo duro da ideologia nazista, a ação política nazista organizada foi fruto de um processo evolutivo que permitiu sua institucionalização.

Considerando que a institucionalização deste tipo de organização constitui um processo, Wildt (2018) chama a atenção para o fato de grupos extremistas de direita da Alemanha contemporânea lograrem êxito em mobilizar rapidamente milhares de seguidores para protestos violentos. Para o autor, esse contexto indica que as estruturas modernas de violência estão avançando e é fundamental bani-las antes que elas possam solidificar-se e expandir-se. Neste ponto, o autor relembra que as autoridades da República de Weimar não ficaram inertes diante da ascensão do Nazismo e à época esgotaram todos os recursos estatais disponíveis na tentativa de conter o avanço do nacional-socialismo. Entre 1927 e 1932, por exemplo, grupos nazistas como o *Sturmabteilung* (SA) permaneceram nacionalmente banidos.

Com o levantamento da proibição da SA em junho de 1932 pelo chanceler Franz von Papen, é que o nacional-socialismo passa a disseminar-se pela sociedade alemã. Apesar do levantamento da proibição ter se originado de órgão governamental, ela decorreu das próprias crenças de von Papen, que era um defensor de valores de direita e contribuiu diretamente para que Hitler fosse nomeado chanceler da Alemanha em 1933. Ao citar este fato, Wildt (2018) reforça a importância de garantir que os valores do Estado Democrático de Direito estejam presentes na polícia e no sistema judiciário de modo que as instituições consigam impedir que indivíduos que constituem potencial ameaça à democracia sejam colocados em posições de autoridade estatal.

Considerando essas observações, é possível questionar como o AfD, por exemplo, foi autorizado a funcionar como um partido político viável de orientação de direita. Os discursos marcadamente racistas dos principais nomes do partido constituem uma oposição categórica aos valores democráticos da Alemanha e chegam a banalizar incidentes violentos politicamente motivados perpetrados por seus simpatizantes e filiados. Tanto o discurso quanto a ação política

propriamente dita do AfD convergem para o uso da violência como ferramenta política, algo que sempre fez parte da atuação de nacional-socialistas⁵⁸. Desde os anos 1920, extremistas de direita alemães, em especial nazistas e neonazistas, compartilham o ódio contra judeus e marxistas em discursos, cartazes, e violência física justificada sob o argumento de “legítima defesa”.

Embora reconheça que desde o fim do Terceiro Reich a Alemanha tenha tido de lidar com remanescentes nazistas, Wildt (2018) exprime preocupação com a rapidez e amplitude com que opiniões extremistas de direita têm se espalhado entre a população. As investigações de Matsunaga e Krause (2023) exemplificam isso ao indicar que até 19% dos cidadãos alemães apoiam crimes de motivação política de extrema-direita. No mesmo sentido, Zick, Küpper e Mokros (2023, p. 367) apontam que uma parte significativa daqueles que se identificam com elementos do discurso da extrema-direita apoiam a violência. Ambas as pesquisas sugerem que as visões etnacionalistas têm tido como origem principal as preocupações relacionadas à migração e refúgio⁵⁹, instabilidade econômica e terrorismo islâmico. Esses resultados refletem a tendência apontada pelo Ministério do Interior em 2022: dos cerca 38.800 extremistas de direita identificados pelos serviços de segurança federais, aproximadamente 14.000 foram classificados como propensos à violência⁶⁰.

⁵⁸Houve diferentes tentativas de banir partidos de extrema-direita na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial. Apenas o Partido Nacional Democrático (NPD), por exemplo, foi alvo de quatro tentativas de banimento desde 2011. Na última delas, em 2016, os governos de dezesseis estados alemães assinaram a moção levada ao tribunal constitucional federal para proibir o NPD. A moção tinha como base as políticas e crenças divulgadas pelo partido e consideradas análogas às do Partido Nazista de Hitler. Cabe ressaltar que partidos políticos regulares recebem orçamento público para a realização de campanhas eleitorais na Alemanha. Neste sentido, organizações como NPD e AfD são parcialmente financiadas pelo sistema democrático que visam desconstituir, como afirmado pelo chefe do BfV em 2011. Em janeiro de 2017, o tribunal constitucional federal recusou-se a tornar o NPD ilegal após protocolo da moção de banimento assinada por representantes estaduais. À época, apenas o governo federal dirigido por Angela Merkel deixou de endossar o documento. Para negar o pedido, o tribunal baseou-se na “falta de representatividade” do partido no parlamento, o que não faria dele uma ameaça importante ao sistema democrático, e a possibilidade de que extremistas migrem para outro partido de ideologia semelhante. Apesar disso, o tribunal recomendou que o NPD não receba mais subvenções públicas já que sua plataforma política é contrária à constituição alemã. Ver https://www.bverfg.de/e/bs20170117_2bvb000113.html. Acesso em 28 dez. 2023.

⁵⁹O “medo dos outros” é profundo, independentemente de ser uma ameaça real ou apenas percebida, e tem sido alimentado também por partidos da direita moderada. Este mesmo sentimento afetou a elite na República de Weimar e ofereceu uma janela de oportunidade a Hitler. O medo relacionado aos comunistas era tamanho que, apesar não apoiar expressamente o Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães (NSDAP) e o seu comportamento violento, grande parte da elite alemã se calou quanto à violência do partido por apreciar seu posicionamento anticomunista. O medo dos comunistas tinha como pano de fundo a guerra civil na Rússia, a expropriação de propriedades privadas, mas também a propaganda relativa ao incêndio do Reichstag em fevereiro de 1933. Foi a partir desse incêndio, cuja autoria ainda é discutida, que Hitler persuadiu o então presidente Hindenburg a declarar o estado de emergência que suspendeu garantias constitucionais e permitiu aos nazistas a neutralização de opositores políticos (Wildt, 2018).

⁶⁰Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-48146966>. Acesso em 28 dez. 2023.

O discurso extremista tem evoluído com frequência para o uso real da violência. Conforme dados compilados pela Polícia Criminal (BKA) em 2021 55.048 crimes de motivação política foram registrados na Alemanha. Deste total, 33.476 (60,8%) foram praticados por indivíduos que já tinham antecedentes extremistas e 23.294 (42,31%) são atribuídos a extremistas de direita. Cerca de 3.889 (7,1%) dos crimes com motivação política consistiram em ataques fisicamente violentos. As ideologias de extrema-direita foram responsáveis por pelo menos 1.226 (31,52%) destes (Alemanha, 2021).

Exemplo de evolução da gravidade da ameaça, mas também da seriedade com a qual o governo alemão passou recentemente a respondê-la, foi a operação de contraterrorismo realizada em dezembro de 2022 contra o grupo extremista de direita “*Reichsbürger*”. Esta foi a maior operação do tipo na história da Alemanha desde o pós-guerra. Aproximadamente 3.000 policiais atuaram nos 16 estados do país, e também na Áustria e na Itália. Cerca de 160 propriedades foram alvo de mandados de busca e apreensão e 25 suspeitos foram detidos. O objetivo das forças de segurança era interromper um plano de golpe de estado. O grupo tinha planejado realizar uma invasão armada ao edifício do parlamento alemão, deter membros e funcionários e atacar infraestruturas críticas nacionais visando acelerar uma guerra civil vista como iminente. Entre os principais suspeitos estava um antigo membro do parlamento filiado ao AfD e oficiais das forças armadas alemãs⁶¹.

A análise da evolução da ameaça de extrema-direita na Alemanha permite identificar que os valores propagados pelo regime nazista continuam a influenciar em importante medida a ação política de extremistas de direita contemporâneos, os quais se baseiam majoritariamente na ideia de superioridade da raça alemã para defender suas agendas. A persistência dessa influência representa uma contraposição às medidas de contenção da ideologia nazista em tese adotadas pelos Aliados após o fim da Segunda Guerra Mundial. Esse cenário desafia as afirmações de que a Alemanha se reconciliou por completo com seu passado autoritário e que implementou de forma eficaz mecanismos capazes de conter eventual expansão de ideologias extremistas.

A Alemanha não logrou êxito em extinguir ideologias extremistas de seu cenário político nem mesmo após a reunificação. Os grupos extremistas, todavia, pareciam não ter sucesso em termos de compartilhamento de seus valores ideológicos entre a sociedade e de participação na arena política formal. A extrema-direita alemã, frequentemente vista como irrelevante, teve sua atuação historicamente vinculada ao Leste. Isso seria, segundo alguns

⁶¹Ver mais em <https://news.sky.com/story/how-the-far-right-has-grown-into-the-greatest-extremist-threat-to-germanys-democracy-12906136>. Acesso em 28 dez. 2023.

autores, explicado pela manutenção do regime socialista avesso ao estrangeiro entre 1949 e 1989, o qual contribuiu para uma suposta desconfiança em relação ao “diferente”. Defendo que esse argumento não explica por si só a manutenção de valores etno-nacionalistas no Leste e que esses, tampouco, sejam uma exclusividade dessa região. O que se verifica, na realidade, é que os preconceitos baseados no nacional-socialismo são latentes entre diferentes regiões da Alemanha e podem, quando surgidas janelas de oportunidades como a crise dos refugiados, ser explorados pela extrema-direita.

A pesquisa empírica indica, nesse sentido, que os valores alimentados pelo Nazismo permaneceram encobertos e explicam a mudança recente de comportamento político da sociedade alemã. Esta mudança é evidenciada pelo ceticismo e pela desconfiança em relação às instituições democráticas; pela defesa, explícita ou tácita, de valores etno-nacionalistas sumarizados em termos de rejeição à imigração e ao multilateralismo; e, pelo crescimento do apoio político a partidos de extrema-direita. O discurso extremista tem sido acompanhado efetivamente da mobilização para a violência, como demonstram os dados relativos ao número crescente de indivíduos categorizados como extremistas de direita propensos à violência. Essa conjuntura levou o governo alemão a adotar políticas específicas de contenção do extremismo de direita, como será detalhado no Capítulo 3.

2.2 Estados Unidos

A exemplo do que tem ocorrido na Alemanha, as autoridades de segurança dos Estados Unidos têm demonstrado preocupação com a disseminação de ideologias extremistas baseadas no anti-igualitarismo, no antiliberalismo e na legitimação da violência. O *Department of Homeland Security (DHS)* emitiu, em outubro de 2020, um relatório de avaliação de ameaças que aponta os extremistas de direita, em especial os supremacistas brancos, como a “ameaça mais persistente e letal à Pátria”^{62,63}. De acordo com o relatório, 2019 foi o ano com o maior registro de fatalidades relacionadas a ataques de extrema-direita desde o atentado de *Oklahoma City* em 1995⁶⁴ (Miller-Idriss, 2021). De fato, desde 2002 a extrema-direita tem sido a maior

⁶² *Homeland Threat Assessment October 2020*, p. 18. Disponível em: dhs.gov. Acesso em 28 dez. 2023.

⁶³ Estudos promovidos pelo *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* em 2018 já antecipavam essa tendência. Para o CSIS, o atentado à Sinagoga de Pittsburgh, perpetrado pelo supremacista branco Robert Bowers em 27 de outubro de 2018, e que resultou na morte de 11 pessoas, é um caso emblemático do recrudescimento da extrema-direita nos EUA. Este foi, inclusive, o maior atentado anti-semita realizado nos Estados Unidos desde 1985.

⁶⁴ Em 19 de abril de 1995, Timothy McVeigh e Terry Nichols, ambos supremacistas brancos, realizaram um atentado contra o Edifício Federal Alfred P. Murrah, no centro de Oklahoma City. O atentado resultou na morte de 168 pessoas, incluindo 19 crianças. Outras 853 pessoas ficaram feridas. A explosão destruiu um terço do prédio-alvo e danificou, ainda, 324 outros edifícios da região. Segundo as autoridades, a explosão teria gerado um tremor

responsável pelas fatalidades decorrentes de terrorismo dentro do território nacional. Essa tendência já vinha sendo apontada pelo menos desde 2015 por agências de segurança estadunidenses que há muito consideram os extremistas de direita, e não os muçulmanos radicalizados, como a ameaça mais grave de violência política no país (Kurzman & Shanzer, 2015 *apud* Gaston, 2017).

Embora a extrema-direita nos Estados Unidos compreenda um conjunto abrangente de movimentos que influenciaram, e influenciam, substancialmente a política doméstica, o componente comum mais encontrado entre esses movimentos é o supremacismo branco. Segundo Pitcavage (2017, p. 3), o supremacismo branco motivou 43% dos atentados terroristas da extrema-direita perpetrados no país entre 1993 e 2017⁶⁵. Esse cenário é reflexo da própria história política dos Estados Unidos, particularmente marcada pela influência da supremacia e do nativismo (*Idem*, 2019).

As ideologias supremacistas, solidificadas no início do século XIX, tornaram-se um elemento básico da extrema-direita que se mantém até os dias atuais e são parte da estrutura social dos Estados Unidos desde o período colonial. Noções de racismo científico materializaram-se no país com o estabelecimento de um amplo sistema econômico baseado principalmente na escravidão, emblema mais significativo da supremacia branca estadunidense. O racismo naturalizado na sociedade atravessou os principais eventos históricos e perpetuou-se através da Guerra Civil Americana e da Era da Reconstrução⁶⁶ (Miller-Idriss, 2021; Pitcavage, 2019; Hawley, 2017).

Durante a Reconstrução, inclusive, as tentativas de proteger juridicamente as liberdades de afro-americanos libertos⁶⁷ foram minadas pela oposição dentro e fora do parlamento.

de 6.0 na Escala Richter. Ver mais em: <https://ovc.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh226/files/media/document/ncj183949.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

⁶⁵ Não se pode, todavia, assumir que toda a paisagem da extrema-direita se assente sobre uma base de supremacia branca, pois isso poderia resultar em uma falha de compreensão das diferentes subcategorias e dificultar a identificação de ameaças a elas relacionadas. Por exemplo: extremistas contrários ao aborto, caracterizados como extremistas de direita pelos EUA, mas não necessariamente motivados pelo supremacismo branco (Pitcavage, 2019).

⁶⁶ No fim dos anos 1800 o anticomunismo e o anti-semitismo se juntaram às retóricas da extrema-direita estadunidense. Essas crenças estiveram no centro do discurso da extrema-direita dos EUA no século XX, tendo posteriormente perdido seu protagonismo (Pitcavage, 2019).

⁶⁷ Após a declaração de independência, congressistas federais iniciaram as primeiras tentativas de cessar o regime escravista em 1808 com a proibição da importação de escravos. As medidas tiveram êxito nos estados nortistas mas, contrários às tentativas de abolição do regime escravista, sulistas conservadores desenvolveram um discurso que refletia seu desejo de resistir à libertação dos escravos e às ameaças percebidas contra a hegemonia branca, inclusive por intermédio de ameaças de secessão. A proteção aos afro-americanos foi instrumentalizada pelas emendas à Constituição Americana. A Décima Terceira Emenda (1865) aboliu a escravidão; a Décima Quarta concedeu-lhes a cidadania (1868); e a Décima Quinta garantiu-lhes o direito de voto (1870). O então presidente Ulysses S. Grant (1869-1877) promoveu uma campanha incisiva contra a KKK. Grant enviou soldados federais para prender membros da Klan, alistou advogados dos EUA para julgar seus casos e apoiou a Lei Ku Klux Klan, aprovada em 1871. O *KKK Act* tornou crime federal negar a qualquer grupo ou indivíduo “qualquer um dos

Resistências brancas, como a *Ku Klux Klan* (KKK)⁶⁸, organizaram-se por volta da década de 1860 e se utilizaram da violência sistemática para garantir a dominância dos brancos na sociedade, inclusive por intermédio de campanhas de terror em desfavor da comunidade negra (Miller-Idriss, 2021; Pitcavage, 2019). Eventualmente, essa pressão de grupos violentos contribuiu para o estabelecimento das leis de *Jim Crow*, ou leis de segregação racial, que vigoraram entre 1877 e 1964⁶⁹ (Alapo & Rockefeller, 2019).

Os vigilantes violentos que compunham o KKK se dispersaram parcialmente após o *KKK Act* de 1871. Com a desconstrução das políticas de igualdade via decisões da Suprema Corte, eles logo voltariam à cena política e veriam seus objetivos materializados com a aprovação das leis de Jim Crow. A KKK volta a crescer em 1915, de norte a sul do país, em virtude do lançamento do filme "*The Birth of a Nation*"⁷⁰. O filme se passa entre a Guerra da Secessão e a Reconstrução e retrata homens afro-americanos como sexualmente agressivos em relação às mulheres brancas. Nesse contexto, a KKK é representada como uma força heróica. Após o filme, a organização atingiu seu ápice e passou a contar com cerca de quatro milhões de filiados na década de 1920 (Miller-Idriss, 2021; Hawley, 2017).

Durante o século XX, novas formas de supremacia branca surgiram a partir da importação de ideologias, como o Nazismo. Compartilhado na comunidade germano-americana na década de 1930, o Nazismo permaneceu adormecido após a derrota alemã na Segunda Guerra. A primeira organização neonazista relevante a ser fundada nos EUA foi o *American Nazi Party*, formado em 1959. Após o assassinato de seu fundador, George Lincoln Rockwell em 1967 os seguidores se dispersaram e formaram diversas organizações menores que dominaram a cena neonazista ao longo de décadas. Mais recentemente, novos grupos neonazistas como a *Atomwaffen Division* e a *National Socialist Legion* acompanharam a ascensão da *Alt-Right* (Pitcavage, 2019).

Os Estados Unidos possuem, além do supremacismo tradicional, variedades exclusivamente estadunidenses de supremacia branca. São exemplos de movimentos dessa

direitos, privilégios, imunidades ou proteção mencionados na Constituição". Para fazer cumprir a lei, o presidente poderia suspender o *habeas corpus*, enviar militares dos EUA ou utilizar "outros meios, conforme julgar necessário". Apesar dessas emendas e das leis de direitos civis para fazer cumprir as alterações constitucionais, a Suprema Corte dos EUA proferiu, a partir de 1883, uma série de decisões que praticamente anularam essas legislações formuladas durante a Reconstrução (Pitcavage, 2019).

⁶⁸ Essa supremacia branca, que provém da oposição à igualdade entre os descendentes de colonos europeus e os afro-americanos é chamada de "supremacia branca tradicional" (Pitcavage, 2019, p. 3).

⁶⁹ Leis locais e estaduais que vigoraram especialmente nos estados do sul. Constituíram o principal elemento de segregação racial no país. Outras evidências de segregação podem ser encontradas na Lei de Exclusão Chinesa de 1882, que proibia a imigração com base em raça e classe social; na Lei Johnson-Reed de 1924, que estabeleceu cotas de imigração com base na nacionalidade; e, a Operação Wetback de 1954, quando o governo estadunidense promoveu a deportação forçada de imigrantes, incluindo de naturalizados americanos (Hawley, 2017).

⁷⁰ Adaptado para o cinema a partir do livro "*The Clansman: An Historical Romance of the Ku Klux Klan*".

subcategoria a *Christian Identity* e as seitas baseadas no paganismo nórdico da supremacia branca⁷¹. Os adeptos dessas ideologias acreditam que os brancos são o povo escolhido por Deus, enquanto os não-brancos e os judeus possuem origens subumanas ou mesmo satânicas⁷². Os adeptos do paganismo nórdico praticado por essas seitas interpretam o Odinismo como uma religião guerreira para pessoas de ascendência europeia. Tanto os adeptos da *Christian Identity* quanto do Odinismo têm por hábito constituir grupos próprios, mas também podem se inserir em outros segmentos do movimento supremacista branco (Miller-Idriss, 2021; Alapo & Rockefeller, 2019; Pitcavage, 2019).

Desde a década de 1990 o extremismo antigovernamental juntou-se ao histórico supremacismo branco. Essas são atualmente as duas maiores ameaças derivadas da extrema-direita estadunidense (Pitcavage, 2019). A *Alt-Right*, movimento composto majoritariamente por pessoas mais jovens que se qualificam como conservadoras e identitárias⁷³ é um produto dessa combinação. Apesar de sua arena principal ter sido constituída em espaços da *internet*⁷⁴, a partir de 2016 os movimentos de *Alt-Right* começaram a organizar-se no mundo real e a envolver-se em atos de propaganda e de violência. Esse movimento foi potencializado pela polarização política nas eleições de 2016 (Pitcavage, 2019).

A literatura tem indicado que há uma relação causal entre o surgimento e a expansão desses movimentos nos Estados Unidos e a atuação política em prol de direitos civis e igualdade racial. Segundo Miller-Idriss (2021), em 2020 grupos extremistas antigovernamentais mobilizaram-se contra os protestos do *Black Lives Matter*, amplamente repercutidos nacional e globalmente. No mesmo sentido, Sciarretti (2022) aponta que

Estes grupos e os seus membros e associados têm surgido em torno de determinados momentos políticos nos Estados Unidos. Isto inclui as consequências do 11 de Setembro, os ataques terroristas, a campanha e as eleições do Presidente Obama em 2008, a campanha e as eleições presidenciais do Presidente Trump em 2016, e a preparação e as consequências diretas das eleições presidenciais de 2020. O rescaldo das eleições de 2020 levou à insurreição em 6 de janeiro de 2021. Os indivíduos que perpetraram este evento consistiam em indivíduos associados aos supremacistas brancos e aos grupos de milícias [...] (Sciarretti, 2022, p. 46, tradução própria).

⁷¹ Frequentemente citadas pelos termos Odinismo ou Wotanismo. Essas seitas surgem nos EUA na década de 1960.

⁷² A *Christian Identity* surgiu nos anos 1960 e atingiu um pico de influência nas décadas de 1980 e 1990. Perdeu força a partir do falecimento de seus fundadores. Percebe-se um declínio desde a década de 2000.

⁷³ Outro aspecto notável dessa subcultura é a misoginia (Pitcavage, 2019).

⁷⁴ Como o *4chan*, o *8chan* e o *Reddit*.

⁷⁵ Texto original: “*These groups and their members and associates have been rising around certain political moments in the United States. This includes the aftermath of the September 11th, terrorist attacks, President Obama’s campaign, and election in 2008, President Trump’s 2016 Presidential campaign and election, and the lead-up and direct aftermath of the 2020 Presidential elections. The aftermath of the 2020 elections led to the insurrection on January 6th, 2021. The individuals perpetrating this event consisted of individuals associated with White Supremacists and the militia groups*” [...] (Sciarretti, 2022, p. 46).

Após a primeira campanha presidencial de Donald Trump, em 2016, os grupos extremistas tiveram o maior aumento dos últimos 30 anos. No que se refere aos grupos anti-islam, em particular, registrou-se o crescimento de 200% no número de grupos entre 2015 e 2017 (Gaston, 2017 *apud* Potok, 2017). Essa multiplicação da extrema-direita representa um claro contraponto à tendência anterior: depois dos atentados de Oklahoma City em 1995, a extrema-direita estadunidense havia passado à clandestinidade. Acredita-se que este desdobramento, aliado à excessiva concentração das autoridades de segurança no combate ao extremismo islâmico, tenha contribuído para o crescimento “silencioso”⁷⁶ do extremismo de direita que agora se revela uma ameaça de complexo tratamento, como visto na insurreição do Capitólio em 6 de janeiro de 2021 (Miller-Idriss, 2021).

Além da hipótese de subestimação do extremismo proveniente de ideologias não-islâmicas, outros elementos explicativos para a demora estadunidense em formular medidas de combate à extrema-direita podem ser explorados. Como já visto, a campanha de Donald Trump utilizou-se frequentemente de elementos supremacistas e etno-nacionalistas para atrair o eleitorado. Uma vez eleito com o amplo apoio de indivíduos cujas crenças se baseiam visões de mundo inerentemente excludentes e violentas, não parece haver motivos para acreditar que a gestão Trump adotaria medidas de enfrentamento ao extremismo de direita.

Alguns eventos marcantes promovidos por extremistas de direita estadunidenses já sinalizavam, anos antes da insurreição do Capitólio, que os indivíduos inspirados por ideologias supremacistas brancas estavam se tornando mais radicais e perigosos. Exemplos disso são o ataque à Sinagoga de Pittsburgh em 2018, que resultou em onze vítimas fatais, e o atentado de El Paso em 2019, quando 23 pessoas morreram. Após esses eventos, o Congresso convocou audiências para tratar de políticas de contra-extremismo e contraterrorismo (*Ibidem*). Foi no âmbito dessas medidas que o *DHS* elaborou em 2020 o relatório que aponta o supremacismo branco como a maior ameaça terrorista doméstica enfrentada pelos EUA.

A análise da evolução da ameaça de extrema-direita nos Estados Unidos deixa evidente que, assim como ocorreu na Alemanha, determinados eventos históricos e características da

⁷⁶ Embora seja possível concluir que houve certa negligência das autoridades estadunidenses com relação a uma avaliação mais séria das correntes extremistas em atuação no país, é preciso reconhecer também que os extremistas de direita se utilizaram de táticas para não serem detectados pelas forças de segurança. O extremista Louis Beam, bastante reconhecido na cena supremacista branca, defendeu, por exemplo, que se estabelecesse uma estrutura organizacional de “resistência sem líder”. Segundo ele, os indivíduos e grupos devem operar independentes uns dos outros, nunca reportar-se a um local específico para encontros ou a um único líder. O conceito de resistência sem liderança de Beam explica parcialmente o porquê de grande parte da ameaça da extrema-direita originar-se de atores solitários e pequenas redes, e não de grandes grupos (Jones, 2018).

estrutura política são capazes de explicar as particularidades da atuação de movimentos de extrema-direita em diferentes contextos nacionais. No caso estadunidense, os séculos de racismo institucionalizado resultantes de processos de escravidão e de políticas de segregação racial influenciam diretamente a atuação da extrema-direita que, no país, é especialmente caracterizada pelo supremacismo branco. Em decorrência disso, a violência de extrema-direita nos Estados Unidos é primordialmente dirigida à comunidade negra. Embora esses atos violentos possam ser eventualmente canalizados para minorias étnicas latinas, asiáticas e árabes, estes últimos casos são considerados marginais quando comparados ao nível de hostilidade dirigido pelos supremacistas brancos à comunidade afro-americana.

A estrutura estatal de enfrentamento ao terrorismo nos Estados Unidos, apesar de prever mecanismos de combate ao terrorismo doméstico, caracteriza-se por uma predileção à contenção do chamado terrorismo internacional. Em razão disso, os documentos oficiais relacionados à temática de terrorismo não abordavam até recentemente o terrorismo originado de franjas extremistas não-islâmicas. Essa limitação dificulta a obtenção de dados recentes sobre a quantidade de grupos e indivíduos de extrema-direita radicalizados e sobre a mudança de comportamento político ao longo do tempo. Outros elementos característicos do sistema político dos EUA impedem a realização de comparações entre políticas nacionais. Alguns exemplos disso são o bipartidarismo, que torna impossível a avaliação da ascensão de partidos de extrema-direita; a divisão das competências federais, que ao permitir diferentes legislações penais dificulta a adoção de parâmetros claros sobre a criminalização de condutas; e, a amplitude da primeira emenda constitucional, que impede o Estado de restringir a liberdade de discurso. A forma como esses elementos impactam a implementação das políticas de enfrentamento à radicalização da extrema-direita será explorada no próximo capítulo.

2.3 Reino Unido

Atualmente, há inúmeros grupos de extrema-direita ativos no Reino Unido. Em conjunto com o antissemitismo e com o racismo, o antiislamismo tornou-se um elemento central na retórica adotada por esses grupos (Reino Unido, 2018). A extrema-direita não era considerada uma ameaça importante pelo governo local até a década anterior. Seu crescimento e radicalização parecem ter relação com o afluxo recente de migrantes e refugiados, especialmente sírios e afegãos, que se tornou motivo comum de preocupação entre os

britânicos⁷⁷. Atualmente, a ameaça do terrorismo de extrema-direita pode ser descrita como mais aguda no Reino Unido do que em qualquer outro país do continente europeu, de acordo Mulhall (2019).

Segundo as autoridades britânicas, o Terrorismo de Extrema-Direita (ERWT) é responsável por aproximadamente 22% dos ataques terroristas realizados no território nacional desde 2018. Além disso, 25% dos casos de terrorismo investigados pelo MI5⁷⁸ e 28% dos presos por crimes de terrorismo possuem relação com ideologias de extrema-direita. Junto com o terrorismo islâmico, o terrorismo de extrema-direita representa a maior ameaça à segurança nacional do Reino Unido (Reino Unido, 2023a).

Assim como ocorreu na Alemanha e nos Estados Unidos, esse recrudescimento recente da extrema-direita não é exatamente uma novidade na história política britânica. O primeiro movimento significativo de extrema-direita criado no país data de 1932, quando Sir Oswald Mosley criou o partido *British Union of Fascists* (BUF). O partido recebeu notável apoio popular⁷⁹ e, inspirado em Mussolini, pregava que o Reino Unido estava em declínio e que apenas a força regenerativa do fascismo poderia salvá-lo⁸⁰. Em 1934, o anti-semitismo tornou-se um elemento central na ideologia do BUF e, em 1936, o partido aderiu abertamente ao discurso nazista. Este cenário levou a confrontos violentos frequentes entre membros do partido e manifestantes antifascistas⁸¹ (Reino Unido, 2022; Feldman, 2018; Rubin, 2010).

Como resposta à crescente tensão política, o governo aprovou a Lei de Ordem Pública de 1936⁸² e proibiu o uso de uniformes por membros de partidos políticos⁸³. Com a nova lei atos violentos decorrentes de marchas políticas receberam respostas mais severas. À medida que o BUF radicalizava o discurso, seu apoio popular diminuía e sua imagem se associava à da

⁷⁷ A migração islâmica atrai preocupações específicas a nível comunitário por sua aparente incongruência com os valores liberais britânicos. Goodwin e Evans (2012) realizaram pesquisa profunda entre membros e simpatizantes de partidos de ultradireita e concluíram que a hostilidade à imigração de muçulmanos e o medo do Islã são elementos centrais de seu discurso. Há uma crença generalizada de que o conflito entre comunidades étnicas, raciais e religiosas é inevitável e um número considerável de extremistas de direita declarou-se disposto a praticar atos de violência a fim de proteger o país. Anos mais tarde, a partir de uma amostra mais ampla da sociedade britânica, as pesquisas de Gaston (2017) revelaram que 31% dos britânicos se sentiriam “muito incomodados” pela presença de uma instituição islâmica em sua comunidade; e, 37% dos eleitores estariam mais propensos a apoiar um partido que tenha como agenda a redução do número de muçulmanos no país.

⁷⁸ Agência de Inteligência Doméstica do Reino Unido (*Security Service* - MI5).

⁷⁹ O partido chegou a contabilizar cerca de 50 mil membros. Dentre eles, estava Lord Rothermere, dono de grandes jornais, como o *Daily Mail* e o *Daily Mirror* (Olechnowicz, 2004).

⁸⁰ O programa político do partido estava baseado no manifesto fascista “*The Greater Britain*” de autoria de Mosley. O partido chegou até mesmo a ter um braço paramilitar, denominado *Fascist Defence Force* (Rubin, 2010).

⁸¹ O mais notável destes confrontos diz respeito à *Battle of Cable Street*, em East End London, em 1936 (Feldman, 2018; Rubin, 2010).

⁸² *The Public Order Act 1936*.

⁸³ Isto atingiu particularmente os membros do partido, à época designados como *Blackshirts* em virtude do uso de camisas pretas como uniforme (Rubin, 2010).

Alemanha nazista (Rubin, 2010). Em 23 de maio de 1940, já após o início da Segunda Guerra Mundial e em meio ao receio de que o BUF e seus membros pudessem propagar crenças pró-Alemanha no território britânico, cerca de 740 membros do partido foram presos com base no *Regulation 18B*⁸⁴. Em 10 de julho do mesmo ano, o partido foi banido do Reino Unido (Feldman, 2018).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a libertação dos presos de 1940 novos movimentos de extrema-direita foram organizados. Mosley permaneceu como protagonista dessa vertente ideológica e, em 1948, reuniu 51 diferentes grupos fascistas sob um único partido político, o *Union Movement* (UM). Embora não tenha obtido sucesso eleitoral, o UM expandiu-se nas ruas por meio da organização de protestos contra a Lei da Nacionalidade Britânica (1948) que permitiu a imigração não-branca de pessoas originárias dos países da *Commonwealth* e das colônias. As ações do UM frequentemente resultaram em conflitos raciais violentos, especialmente em Londres, algo até então não registrado no país (*Ibidem*).

As ideias levantadas pelos partidos da Era Mosley atravessaram décadas e se mantêm até hoje no cenário político britânico. Exemplo disso é que os partidos da ultradireita *National Front* (NF), fundado em 1967, e *British National Party* (BNP), fundado em 1982, ainda permanecem ativos no Reino Unido. Como subproduto do BNP, surgiu em 1992 o *Combat 18* (C18), grupo declaradamente neonazista responsável por providenciar a segurança dos eventos do BNP contra ativistas antifascistas. Mais radical e contrário a eleições, o C18 separou-se do BNP já em 1993 e dedicou-se a controlar a rede do *Blood and Honour* (B&H), grupo político criado em 1987 para promover ideais neonazistas a partir da cena musical⁸⁵ (Reino Unido, 2022).

O *Combat 18*, ainda ativo no Reino Unido e em outros países⁸⁶, já esteve implicado em diferentes ataques violentos. Em 1998, o grupo enviou dez cartas-bomba a membros de grupos de esquerda britânicos. No ano seguinte, Charlie Sargent, criador do C18, e Martin Cross, membro do grupo, foram condenados à prisão perpétua por assassinato. Em abril de 1999⁸⁷, David Copeland, simpatizante do C18 e ex-membro do BNP, realizou três atentados a bomba em Londres. Os alvos dos atentados foram comunidades negras, islâmicas e homossexuais. A

⁸⁴ Este instrumento jurídico (*Regulation 18B of the Defence (General) Regulations 1939*) foi utilizado pelo Reino Unido imediatamente antes e durante a Segunda Guerra. Ele permitia a prisão cautelar de pessoas suspeitas de se oporem ativamente à guerra em curso com a Alemanha. Com base neste regulamento, separatistas irlandeses e pessoas simpatizantes à ideologia nazista foram detidas sem direito a *habeas corpus* (Feldman, 2018).

⁸⁵ O *Blood and Honour* tornou-se ilegal na Alemanha em 2000, na Espanha em 2011 e, na Rússia em 2012. Em 2019 o Canadá também designou o grupo como organização terrorista.

⁸⁶ A marca C18 foi adotada por inúmeras organizações internacionais de supremacia branca, inclusive no Brasil.

⁸⁷ Atentados perpetrados em 17, 24 e 30 de abril.

campanha terrorista de Copeland resultou em três mortos e 140 feridos. Em 2000, o terrorista foi condenado a seis sentenças de prisão perpétua (*Ibidem*).

Entre os anos de 2000 e 2010, as forças de segurança identificaram poucos atos violentos atribuídos à extrema-direita. Esta tendência mudaria a partir de 2013 com o surgimento do grupo neonazista *National Action*. Empenhado no recrutamento de jovens universitários e de militares, o grupo organizou inúmeros campos de treinamento para “preparar” seus membros para a suposta guerra racial que acreditava ser inevitável e iminente. Estabeleceu, também, intercâmbios presenciais com grupos de extrema-direita internacionais. Apenas na Europa, o *National Action* manteve relações com grupos de doze países diferentes, o que incluiu a realização de atividades conjuntas, como campos de treinamento e conferências. Membros do *National Action* associaram-se, ainda, à *Antipodean Resistance*, da Austrália, e à *Atomwaffen Division* (AWD), dos Estados Unidos⁸⁸ (Reino Unido, 2022; Estados Unidos, 2018).

O *National Action* tinha como uma de suas principais táticas a disseminação de propaganda extremista. Em 2015, um de seus simpatizantes foi preso após envolver-se na tentativa de assassinato de um indivíduo de origem indiana. Ao executar sua prisão a polícia encontrou materiais de propaganda do *National Action*. Já sob monitoramento das autoridades, membros do grupo comemoraram em suas redes sociais o assassinato da deputada trabalhista Jo Cox⁸⁹ e ameaçaram outros parlamentares reformistas. Como resposta, as autoridades realizaram uma série de prisões contra lideranças e membros do grupo. Em 12 de dezembro de 2016, o *National Action* foi designado como organização terrorista e banido do país com base na Lei do Terrorismo de 2000 (Reino Unido, 2022).

O *National Action* foi a primeira organização de extrema-direita a ser designada terrorista no Reino Unido desde a década de 1940. Ao autorizar tal designação, a então Ministra do Interior, Amber Rudd, descreveu o grupo como “uma organização racista, anti-semita e homofóbica que incita o ódio, glorifica a violência e promove uma ideologia vil”⁹⁰. Em 2017,

⁸⁸ A *Atomwaffen Division* (AWD) está relacionada a uma série de assassinatos nos EUA e é considerada a rede de extrema-direita mais radical e violenta do país. O grupo foi designado como organização terrorista pelo governo do Reino Unido em 2021. Mais sobre o AWD em: <https://www.middlebury.edu/institute/academics/centers-initiatives/ctec/ctec-publications/dangerous-organizations-and-bad-actors-4>. Acesso em 28 dez. 2023.

⁸⁹ Jo Cox era favorável à permanência do Reino Unido na União Europeia e foi assassinada por um terrorista de extrema-direita enquanto participava de um evento político. Para informações sobre o caso: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/suspeito-de-matar-jo-cox-grita-morte-aos-traidores-ao-chegar-tribunal.html>. Acesso em 28 dez. 2023.

⁹⁰ Em 12 de dezembro de 2016, Amber Rudd afirmou que: “*National Action is a racist, antisemitic and homophobic organisation which stirs up hatred, glorifies violence and promotes a vile ideology, and I will not stand for it. It has absolutely no place in a Britain that works for everyone.*” Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/12/neo-nazi-group-national-action-banned-by-uk-home-secretary>. Acesso em 28 dez. 2023.

25 membros do grupo estavam detidos, dos quais dezoito foram acusados com base da Lei de Terrorismo de 2000. Entre os presos, havia militares do exército britânico (*Ibidem*).

Goodwin e Evans (2012) apontaram que organizações de direitos civis têm repetidamente alertado as autoridades sobre a necessidade de compreender a relação existente entre a retórica da extrema-direita e a adoção da violência no Reino Unido. A partir das entrevistas realizadas pelos autores com ativistas do *British National Party* (BNP) em 2012, identificou-se que estes subscreveram um conjunto específico de narrativas cultivadas pelo partido e por suas lideranças internamente. Tais narrativas, ao sublinhar cenários apocalípticos relacionados à migração e à diversidade, podem legitimar o planejamento ou a participação de ativistas em eventos violentos, especialmente se considerarmos que 90% dos filiados ao BNP entrevistados no âmbito deste estudo concordaram que a violência entre grupos étnicos é inevitável.

Entre 2012 e 2019, algumas mudanças relativas à ameaça do terrorismo de extrema-direita no Reino Unido podem ser notadas. Diante do aumento expressivo no número de grupos de extrema-direita, em 2019 a primazia para investigações relacionadas ao terrorismo de extrema-direita deixou de ser das policiais locais e passou à responsabilidade do serviço de inteligência doméstica, o MI5⁹¹ (Reino Unido, 2023). O nível de ameaça também foi alterado. Em 2012, a governo definia a probabilidade de um atentado terrorista de extrema-direita como baixa, o que indicava que um ataque era considerado improvável. Já em 2019, a ameaça passou a ser classificada como uma possibilidade realista (*Idem*, 2022).

Ao analisar o cenário extremista em 2019, o governo chamou atenção para o aumento das interações virtuais e de disseminação de propaganda dos extremistas de direita. Isso teria um efeito sobre a aceleração dos processos de radicalização relacionados a esta ideologia. Se antes o BNP e os eventos da cena *Blood and Honour* representavam “contatos reais” necessários à entrada de novos membros nos grupos de extrema-direita, em 2019 as interações virtuais são por si só suficientes para a ampliação da rede. A mudança na forma de interação também pode ter relação direta com a mudança de perfil demográfico: a radicalização tem ocorrido entre indivíduos mais jovens do que o que se costumava verificar em décadas anteriores (*Ibidem*).

Em março de 2019, o governo britânico divulgou que o número de encaminhamentos para o Programa de Prevenção à Radicalização alcançou pela primeira vez um equilíbrio entre radicalização de direita (24%) e a radicalização islâmica (24%). Em outubro de 2020, o MI5

⁹¹ Essas mudanças foram observadas por Jones (2018), que afirma que a crescente ameaça terrorista de extrema-direita na Europa obrigou uma redistribuição de recursos antiterroristas. O autor cita como exemplo o caso do Reino Unido.

informou que quase 30% dos grandes planos terroristas interrompidos pelas autoridades tinham como motivação ideologias de extrema-direita (Reino Unido, 2023). Isso permite concluir que o terrorismo de extrema-direita tem se tornado uma ameaça cada vez mais importante e possui o potencial de tornar-se a principal ameaça terrorista ao país no curto prazo.

A análise da evolução da extrema-direita britânica permite visualizar uma continuidade entre os movimentos fascistas criados no país no início do século XX e os movimentos atuais. Uma notável diferença que se coloca entre o contexto britânico os cenários alemão e estadunidense diz respeito à marginalização dos movimentos ultraconservadores e racistas. Não é possível relacionar um “sucesso” histórico da extrema-direita britânica ao atual recrudescimento dessas ideologias. Isto porque, no passado, nos poucos momentos em que esses movimentos lograram angariar relativo apoio popular estabeleceu-se uma correlação negativa entre sua radicalização e sua popularidade. Assim, historicamente, quanto mais violenta a extrema-direita se torna, menos popular ela é no Reino Unido. A resposta estatal britânica à radicalização de movimentos políticos, de qualquer parte do espectro político, também deve ser considerada decisiva para esse resultado posto que sempre adotada de forma tempestiva.

O recrudescimento atual da extrema-direita no Reino Unido evidencia-se pela crescente de incidentes violentos perpetrados ou interrompidos no país e parece relacionar-se com a “normalização” do discurso de extrema-direita de partidos antes vistos como irrelevantes e impopulares. Tal transformação do discurso extremista para o *mainstream* está diretamente relacionada ao afluxo de migrantes no país e é reconhecida por figuras proeminentes da própria extrema-direita britânica, como Stephen Yaxley-Lennon, líder da Liga de Defesa Inglesa. Ao reunir cerca de 50 mil pessoas no maior protesto da extrema-direita desde os anos 1930⁹² Lennon afirmou “não poderíamos tê-lo feito três anos atrás. Não poderíamos tê-lo feito quatro anos atrás. Agora somos o *mainstream*. O público nos apoia”⁹³.

2.4 Considerações finais

Como demonstrado ao longo deste capítulo, a tendência global citada por Levitsky e Ziblatt (2018) relativa à ascensão da extrema-direita em democracias liberais é perceptível na Alemanha, nos Estados Unidos e no Reino Unido. Em todos esses países, esse recrudescimento

⁹² Ver Mulhal (2019).

⁹³Frase dita no “*Day for Freedom*”, em 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6NjdRSwrgQ4>. Líder. Acesso em 28 dez. 2023.

tem sido tratado com preocupação pelas autoridades nacionais em razão de dois riscos principais: a) a radicalização para o terrorismo; e, b) a erosão do sistema democrático. Como defendido por Mudde (2022), o estudo da evolução da extrema-direita em cada um dos países da amostra foi importante porque permitiu identificar algumas diferenças relevantes sobre o surgimento e a persistência deste tipo de ideologia extremista no cenário social e político desses países.

Na Alemanha, a ideologia propagada por movimentos nazistas entre os anos 1920 e 1940 continua a influenciar organizações de extrema-direita. Na sociedade, de forma geral, é possível observar ainda hoje a disseminação de preconceitos herdados do passado nazista: uma parcela crescente de alemães defende a suposta superioridade do povo alemão e apresenta visões essencialmente negativas sobre judeus e imigrantes. Isso evidencia que a Alemanha democrática não logrou êxito em se desvincular totalmente de seu passado nazista. Esse contexto, aliado a crises de confiança em relação ao Estado resultantes de problemas internos, como instabilidade econômica e o excesso de imigrantes, foi determinante para o aumento de incidentes terroristas de extrema-direita e para a ascensão de partidos antidemocráticos, como o AfD.

Os Estados Unidos, além de possuírem uma trajetória mais antiga com movimentos organizados de extrema-direita, apresentam aspectos históricos que impactam diretamente a persistência dessa ameaça, como a escravidão, a divisão do país em função da oposição ao fim dela e a consequente segregação racial que permaneceu vigente em alguns estados até a década de 1960. Como decorrência desse cenário, a principal subcategoria de extrema-direita encontrada no país é o nacionalismo racial baseado na supremacia branca. Com fundamento nele os supremacistas rechaçam a condição de estadunidenses especialmente a membros da comunidade negra, embora também ataquem pessoas de origem asiática, latina e judia.

Já no Reino Unido, a extrema-direita surge no mesmo momento histórico em que ascende na Alemanha e é por ela influenciada. Diferentemente do que ocorre na Alemanha e nos Estados Unidos, a extrema-direita britânica mostra-se fluida e muda seu foco à medida que surgem novas oportunidades de apoio social. Em um primeiro momento, por exemplo, os seus “inimigos” são os judeus. Na era pós-Holocausto os imigrantes negros recém-chegados passam a ser o alvo. A partir dos anos 1980, os imigrantes muçulmanos tornam-se a pauta principal da extrema-direita.

Com essas diferenças e semelhanças em mente, é possível concluir que nos três países analisados foi possível observar o agravamento da ameaça representada por ideologias de extrema-direita quanto o início de processos de deslegitimação do Estado, incluindo a inserção

na arena política de partidos e indivíduos de extrema-direita até então marginalizados. No próximo capítulo serão apresentadas as medidas de contraposição a essa ameaça adotadas pela Alemanha, pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido para contenção da radicalização de extremistas de direita para o terrorismo.

CAPÍTULO 3

ENFRENTAMENTO AO TERRORISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Tendo compreendido as características elementares da extrema-direita e como a evolução das ideologias relacionadas a esta parte do espectro político pode ser influenciada por fatores históricos específicos do contexto nacional em que se inserem, este capítulo tem como objetivo comparar as políticas e ações de contraterrorismo estabelecidas pelos países da amostra para enfrentamento à radicalização da extrema-direita para o terrorismo. Para tanto, o capítulo será dividido em três seções. A primeira delas se utilizará da descrição detalhada das políticas de enfrentamento ao terrorismo adotadas pela Alemanha, pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos no intervalo que se estende do ano de 2011 ao ano de 2021. Proceder-se-á, ainda, à descrição do arcabouço legislativo sob o qual essas políticas se fundamentam.

A segunda seção promoverá uma análise comparada entre as políticas descritas na seção anterior. Serão levados em consideração os principais elementos norteadores do enfrentamento ao terrorismo nos países selecionados, incluindo a definição legal de terrorismo; o que se compreende como terrorismo de extrema-direita; em que contexto se dá o *labelling* de organizações terroristas, especialmente aquelas motivadas por ideologias de extrema-direita; a repressão ao financiamento ao terrorismo e à propaganda terrorista; e, finalmente, o investimento público despendido nessas ações.

A terceira seção, considerando toda a evolução das políticas de enfrentamento ao terrorismo da amostra selecionada e o horizonte temporal definido para a pesquisa, indicará a quantidade de atentados terroristas perpetrados por terroristas de extrema-direita nos períodos anterior e posterior à adoção de medidas de combate ao extremismo de direita. A investigação conjunta dos dados relativos a atentados e das medidas governamentais adotadas permitirá responder à pergunta: “Em que medida o terrorismo de extrema-direita é considerado uma ameaça importante pelos formuladores de políticas de segurança da Alemanha, dos Estados Unidos e do Reino Unido?”.

1. Medidas contra terroristas

1.1 Alemanha, democracia viva e o catálogo de medidas contra a extrema-direita

A atuação alemã de prevenção e combate ao terrorismo fundamenta-se nas previsões da constituição federal, ou Lei Básica Alemã (*Deutsches Grundgesetz*), em ordenamentos jurídicos infraconstitucionais, a exemplo do Código Penal (*Strafgesetzbuch - StGB*) e em diretrizes nacionais apresentadas pelo Governo Federal. A República da Alemanha não possui uma legislação especial para processamento de atos terroristas, razão pela qual os suspeitos de crimes violentos com motivação política são processados e julgados com base na lei penal ordinária e possuem os mesmos direitos e as mesmas restrições que os criminosos comuns⁹⁴.

No país, o enfrentamento ao terrorismo cabe a um conjunto de autoridades federais e estaduais. Os Tribunais Regionais Superiores (*Oberlandesgericht - OLG*) e o Tribunal de Justiça Federal (*Bundesgerichtshof - BGH*)⁹⁵ são as instituições competentes para processar e julgar as acusações de terrorismo. Já as polícias criminal (*Bundeskriminalamt - BKA*) e federal (*Bundespolizei - BPOL*) atuam em parceria com as Delegacias Estaduais de Polícia Criminal (*Landeskriminalamt - LKA*)⁹⁶ tanto de forma repressiva quanto de forma preventiva. Fazem

⁹⁴ Cabe pontuar que em 2002, como resposta aos atentados de 11 de setembro do ano anterior, a Alemanha estabeleceu uma legislação federal que promoveu uma série de alterações em outras leis. O objetivo primordial foi fornecer amparo legal para ampliação das atividades de segurança e inteligência de modo a facilitar a detecção e neutralização de ameaças terroristas. As alterações promovidas incluem: alteração da Lei Federal de Proteção Constitucional; Alteração da Lei do MAD (órgão de inteligência militar); alteração da Lei do BND (órgão de inteligência externa); alteração da Lei de Autorização de Segurança; alteração da Lei Federal de Proteção das Fronteiras; alteração da Lei dos Passaportes; alteração da Lei do Documento de Identidade; alteração da Lei das Associações; alteração da Lei da Polícia Criminal Federal; Alteração da Lei dos Estrangeiros; alteração da Lei do Procedimento de Asilo; Alteração da Lei do Registo Central de Estrangeiros; alteração da Portaria de Implementação da Lei dos Estrangeiros; alteração da Portaria sobre Ficheiros de Estrangeiros; alteração do Regulamento de Execução da AZRG (sistema de cadastro de estrangeiros); alteração à Lei do Registro Central Federal; alteração do Livro Décimo do Código da Segurança Social; alteração da Lei do Transporte Aéreo; alteração do Regulamento de Verificação da Garantia do Transporte Aéreo; e, alteração da Lei de Segurança Energética de 1975, do Regulamento de Distribuição de Carga de Eletricidade e do Regulamento de Distribuição de Carga de Gás. Denominada *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz - TerrorBekämpfungG)*, essa legislação foi inicialmente aprovada pelo Parlamento Alemão (*Bundestag*) para vigorar por cinco anos. O governo federal tem, contudo, prorrogado consistentemente a vigência da lei. A última prorrogação data de 2021 e recebeu uma série de críticas em razão da prorrogação unilateral promovida pelo governo sem oitiva do parlamento. A *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus* está disponível na página do Ministério do Interior da Alemanha: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetzestexte/Terrorismusbekaempfungsgesetz_pdf.pdf;jsessionid=C96A68E724A907B01C3F633E5291342A.live891?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em 28 dez. 2023.

⁹⁵ Corte de apelação responsável por julgar o último recurso permitido pela legislação.

⁹⁶ Distribuídas nos dezesseis estados alemães.

parte desta rede, ainda, a agência de inteligência doméstica (*Bundesamt für Verfassungsschutz* - BfV) e a agência de inteligência externa (*Bundesnachrichtendienst* - BND).

Além do aparato previsto em lei, a Alemanha estabeleceu, em julho de 2016, a “Estratégia do Governo Federal para Prevenir o Extremismo e Promover a Democracia⁹⁷”. Esse documento dispõe sobre diretrizes não penais de combate ao terrorismo. No documento, o governo chama atenção para a necessidade de aceitação das diferenças culturais e coloca o respeito como condição essencial para uma coexistência pacífica. Lembra, ainda, que a igualdade e a dignidade de todas as pessoas são princípios norteadores da ordem constitucional alemã e são conquistas resultantes de um longo processo de restabelecimento da democracia liberal.

Tendo o combate ao racismo e à discriminação como principal objetivo, a estratégia enfatiza que a garantia de pluralidade de opiniões e liberdade de expressão não se estende a ataques ao Estado democraticamente constituído e aos valores sob os quais se funda. Neste ponto, o documento afirma categoricamente que as tentativas de deslegitimação do Estado devem ser enfrentadas com seriedade e que, embora essa situação tenha se tornado mais visível após o grande afluxo de refugiados que adentraram o território nacional, ela não é consequência exclusiva da chegada dos refugiados e sim reflexo de padrões de pensamento enraizados na sociedade alemã décadas antes.

A estratégia traz duas principais inovações no que diz respeito à política de enfrentamento ao terrorismo. Pela primeira vez, a Alemanha estabelece diretrizes nacionais de combate ao extremismo violento. Além disso, o governo federal reconhece que, apesar de programas de prevenção ao extremismo e de promoção da democracia existirem desde 1992 e de 2001, respectivamente, é necessário adotar medidas mais enérgicas para combater especificamente o extremismo de direita e impedir que este evolua para o terrorismo. Neste ponto, as abordagens preventivas e repressivas são vistas como indissociáveis e indispensáveis ao desenvolvimento de uma política de segurança bem-sucedida.

Abrangente, a estratégia prevê uma atuação em rede e a cooperação entre governos local, estadual e federal, além da iniciativa privada. Os objetivos do governo federal são contribuir para uma sociedade democrática e segura por meio da prevenção da radicalização e da violência; reforçar a proteção e o respeito pela dignidade humana e pela coesão social; apoiar aqueles que desejam escapar de estruturas extremistas; e, fortalecer a democracia prática e os seus valores. Esses objetivos devem ser alcançados por meio da promoção de projetos baseados

⁹⁷ Em alemão, “*Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung*”.

nos pilares a) educação política e intercultural; b) participação da sociedade civil; c) aconselhamento e intervenção; d) mídia e a *internet*; e, e) cooperação internacional.

O extremismo islâmico e o de esquerda são timidamente citados ao longo da estratégia, a qual possui uma clara preocupação com a ascensão da extrema-direita. Apesar do seu nível de abrangência e do reconhecimento da necessidade de uma atuação dual amparada pelos aspectos preventivo e repressivo, não há uma proposição clara de medidas de combate ao extremismo, mas apenas a citação de projetos de conscientização adotados em diferentes esferas governamentais e sem um padrão definido.

Após o início da vigência da estratégia a Alemanha sofreu com uma série de atentados terroristas de direita. Com o objetivo de reorganizar a política de enfrentamento ao extremismo de direita, foi criado em março de 2020 o Comitê de Combate ao Extremismo de Direita e ao Racismo. Esse comitê contou com a participação de representantes da sociedade civil e produziu uma série de recomendações. Em 24 de novembro de 2020, foi divulgado o documento intitulado “Catálogo de Medidas do Comitê do Gabinete de Combate ao Extremismo de Direita e ao Racismo”⁹⁸ por meio do qual são propostas 89 medidas a serem adotadas pelo governo federal visando tratar a ameaça representada pelo extremismo de direita.

Mais contundente que a estratégia, o catálogo de medidas possui quatro objetivos principais. O primeiro deles diz respeito à conscientização acerca do racismo enquanto fenômeno que afeta toda a sociedade e ao aperfeiçoamento das estruturas governamentais responsáveis pelo combate ao extremismo de direita e ao racismo. Neste sentido, sugere-se a cooperação entre as autoridades policiais, o poder judiciário, o poder executivo e a sociedade civil. O segundo objetivo do catálogo relaciona-se à necessidade de reforço na prevenção contra o extremismo de direita, o racismo, o anti-semitismo e o anti-islamismo e o fortalecimento da educação política para a democracia. Em terceiro lugar, busca-se garantir o apoio às vítimas deste tipo de violência por meio da melhoria institucional de combate ao racismo. Por fim, o comitê ressalta a necessidade de promover o reconhecimento e a valorização da sociedade enquanto um organismo diversificado e de reforçar a ideia de igualdade de oportunidades para todos, incluindo os imigrantes.

O catálogo constitui, neste sentido, uma ampla política pública de natureza essencialmente antiterrorista, uma vez que busca impedir e conter processos de radicalização vinculados à extrema-direita. A responsabilidade pela adoção das medidas indicadas no

⁹⁸ Em alemão “*Maßnahmenkatalog des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus*”.

relatório foi dividida entre o Ministério do Interior e Comunidade⁹⁹, o Ministério das Relações Exteriores¹⁰⁰, o Ministério da Justiça¹⁰¹, o Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais¹⁰², o Ministério da Defesa¹⁰³, o Ministério da Família¹⁰⁴, o Ministério da Educação e Pesquisa¹⁰⁵, o Comissariado para Cultura e Mídia¹⁰⁶, o Comissariado para Migração, Refúgio e Integração¹⁰⁷, o Comissariado para a Vida Judaica e a Luta Contra o Antissemitismo¹⁰⁸ e o Comissário para Novos Estados Federais¹⁰⁹. À exceção das medidas atribuídas ao Ministério do Interior, ao Ministério Justiça e ao Ministério da Defesa, as diretrizes do catálogo caracterizam-se como medidas transversais que se materializam em campanhas de conscientização.

Ao Ministério do Interior e Comunidade cabe a adoção de 25 medidas. O gabinete sugeriu algumas alterações legislativas que estabeleçam a) uma base jurídica para permitir a obtenção da origem de mensagens telemáticas que estejam sendo objeto de vigilância pelas agências de inteligência e, b) a diversificação no recrutamento de servidores públicos, de modo a facilitar a entrada imigrantes no setor público. As demais medidas atribuídas à responsabilidade do ministério dizem respeito à educação política contra o racismo, o anti-semitismo e o anticiganismo, tanto no ensino público básico e superior e como nas academias de polícia; ao fortalecimento de programas educacionais como o “Democracia na *Internet*”, o “Programa Federal de Coesão Social” e o “Trabalho Educativo Anti-Racista”; e à promoção e realização de estudos e elaboração de estatísticas relacionadas à islamofobia, ao antisemitismo e à radicalização de extrema-direita nas polícias.

Ao Ministério da Justiça foram atribuídas nove medidas. A primeira delas relaciona-se à alteração do Código Penal com o objetivo de criar mecanismos que inibam e reprimam os produtores das chamadas “listas de inimigos”; a criminalização de insultos de ódio; a tipificação penal da conduta de *stalking*, inclusive cibernético. Medidas educacionais de responsabilidade do ministério são especialmente vinculadas à melhoria na formação de servidores do sistema judicial, com a inclusão de módulos sobre extremismo de direita, racismo e antisemitismo nos currículos da Academia Judiciária Alemã¹¹⁰; e à pesquisa jurídica orientada à identificação de

⁹⁹ *Bundesministerium des Innern und für die Heimat.*

¹⁰⁰ *Bundesminister des Auswärtigen.*

¹⁰¹ *Bundesministerium der Justiz.*

¹⁰² *Bundesministerium für Arbeit und Soziales.*

¹⁰³ *Bundesministerium der Verteidigung.*

¹⁰⁴ *Bundesfamilienministerium.*

¹⁰⁵ *Bundesministerium für Bildung und Forschung.*

¹⁰⁶ *Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien.*

¹⁰⁷ *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.*

¹⁰⁸ *Bundesregierung für jüdisches Leben in Deutschland und den Kampf gegen Antisemitismus.*

¹⁰⁹ *Beauftragter der Bundesregierung für Ostdeutschland.*

¹¹⁰ *Deutschen Richterakademie.*

circunstâncias e catalogação de práticas em processos vinculados a autores extremistas de direita.

No que concerne à prevenção e à repressão do extremismo de direita no meio militar, atribui-se ao Ministério da Defesa a tarefa de dobrar de quatro para oito anos o período em que um militar temporário pode ser dispensado sem aviso prévio em razão de risco à ordem militar ou à reputação das Forças Armadas¹¹¹. Cabe ao ministério igualmente o dever de duplicar para doze meses o prazo decadencial para punição em processos disciplinares; e a duplicação do valor da pena de multa. Por fim, o catálogo de medidas estabelece a ampliação da cooperação entre a agência de inteligência militar (MAD) e a agência de inteligência doméstica (BfV).

O catálogo de medidas se diferencia da estratégia de 2016 por duas razões principais. A primeira delas diz respeito a sua distribuição de competências, o que fornece mais concretude às ações adotadas; a segunda, refere-se à criação de elementos objetivos para a alteração das leis penais e para a exclusão de militares extremistas. Posteriormente, em ação conjunta dos presidentes do Gabinete Federal para a Proteção da Constituição, do Gabinete Federal de Polícia Criminal, da Agência Federal para a Educação Cívica, e do Ministério Federal do Interior¹¹², o governo alemão fortaleceu novamente sua política. Em 15 de março de 2022, instituiu-se o “Plano de Ação Contra o Extremismo de Direita”¹¹³. Seu objetivo é estabelecer prioridades e viabilizar a adoção no curto prazo de medidas eficazes de repressão e prevenção.

De acordo com o plano, o desmantelamento das redes extremistas de direita a partir de sua identificação, compreensão estrutural e corte das fontes de financiamento visando à neutralização das ações de propaganda e recrutamento constituem a ação mais estratégica. Em seguida, pontua-se a necessidade de desarmar extremistas de direita. Para tal, o governo federal tem atuado em parceria com autoridades locais responsáveis pela concessão de autorização de arma de fogo visando identificar e cancelar a autorização de armas de fogo que estejam em posse de extremistas de direita¹¹⁴.

O plano de ação identifica também a necessidade de combater o discurso de ódio na *internet* por meio da invalidação de teorias conspiratórias a partir de campanhas educacionais

¹¹¹ A Lei dos Soldados (*Soldatengesetz - SG*) dispõe, em sua Seção 5(55) que: um soldado temporário pode ser despedido sem aviso prévio durante os primeiros quatro anos de serviço se tiver violado culposamente seus deveres oficiais e se a sua permanência colocar em risco a ordem militar ou a reputação das Forças Armadas.

¹¹² Thomas Haldenwang, Holger Münch, Thomas Krüger e Nancy Faeser, respectivamente.

¹¹³ Em alemão, *Aktionsplan zur Bekämpfung des Rechtsextremismus*.

¹¹⁴ Como parte do procedimento de licenciamento da lei de armas, a autoridade local solicita à autoridade de proteção constitucional responsável informações sobre fatos que atestam a ausência de reputação ilibada de um indivíduo (*Waffengesetz - WaffG*). Caso o Escritório Federal para a Proteção da Constituição tome conhecimento sobre o comportamento extremista (de direita) de um indivíduo após a concessão de uma licença de armas, essas informações são relatadas à autoridade local. Estes instrumentos destinam-se a impedir que extremistas adquiram legalmente ou permaneçam em posse de armas de fogo.

e projetos de aconselhamento. O governo federal visa constituir uma central de atendimento para lidar com indivíduos que buscam sair de organizações extremistas, bem como para receber denúncias acerca de pessoas radicalizadas ou em processo de radicalização e de remover servidores públicos extremistas dos quadros do governo. Esta última ação será materializada a partir de alterações na Lei Federal Disciplinar¹¹⁵, que estabelece punições a servidores públicos federais que ajam em inobservância aos princípios do Estado Democrático de Direito.

A política de enfrentamento ao terrorismo da Alemanha, portanto, baseia-se fundamentalmente em legislações de natureza penal e em diretrizes antiterroristas estabelecidas pelo governo federal e que incluem uma atuação em rede. O extremismo de direita se apresenta como a maior ameaça percebida no âmbito desses documentos que, entre 2016 e 2022, passaram a apresentar elementos mais concretos de ação governamental, com descrição de medidas e compartilhamento claro de competências entre diferentes órgãos e níveis de governo.

1.2 O Reino Unido: *Prevent, Pursue, Protect, Prepare*

O Reino Unido foi o primeiro país a adotar uma legislação antiterrorista e a reconhecer a mudança de cenário relativa à ascensão de ideologias extremistas islâmicas no Oriente Médio (Brady, 2016). O *Terrorism Act*, principal legislação relacionada ao terrorismo no país, foi promulgado no ano 2000, antes mesmo da ocorrência dos eventos que alteraram drasticamente a percepção da ameaça terrorista por parte do ocidente: os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

Além da legislação contraterrorista, o Reino Unido estabeleceu em 2003 uma ampla política antiterrorista intitulada “*CONTEST: the United Kingdom Strategy for Countering Terrorism*”. Em razão de potenciais riscos à segurança nacional¹¹⁶, o conteúdo da CONTEST foi inicialmente mantido sob sigilo. Por razões de transparência pública, entretanto, o documento passou a ser parcialmente disponibilizado à sociedade a partir de 2006. Desde 2009, a publicidade tornou-se a regra e a quase íntegra do texto tem sido disponibilizada pelo governo. O *Home Office* é responsável pela maior parte da legislação e política antiterrorista¹¹⁷, embora a implementação de ambas demande a atuação de uma ampla variedade de instituições públicas nacionais e locais, além da cooperação com a sociedade civil e com governos de outros países.

¹¹⁵ Em alemão, *Bundesdisziplinargesetz*.

¹¹⁶ A CONTEST é vinculada à Estratégia de Segurança Nacional do Reino Unido desde 2008.

¹¹⁷ O Conselho de Segurança Nacional, presidido pelo Primeiro-Ministro, supervisiona o cumprimento das medidas previstas na CONTEST e produz relatórios anuais sobre seu progresso.

A CONTEST está organizada em torno de quatro eixos de trabalho, popularmente conhecidos como “4P’s”: Prevenir (*Prevent*); Perseguir (*Pursue*); Proteger (*Protect*); e, Preparar (*Prepare*). A partir desta estrutura, busca-se tratar as causas e os sintomas do terrorismo. O documento se fundamenta tanto em princípios do Reino Unido enquanto democracia liberal quanto nos princípios estabelecidos na Estratégia de Segurança Nacional do país. Entre esses princípios, a proteção aos direitos humanos é destacada como o elemento central do trabalho antiterrorista do Reino Unido, seja dentro ou fora de suas fronteiras geográficas.

O desenho da política detalha definições, como o conceito de terrorismo e de cada ideologia extremista compreendida como terrorista, além de prever linhas de atuação governamental para cada eixo. Além da abrangência, outra característica da CONTEST é a sua dinamicidade. A política passa por revisões periódicas a fim de adaptar-se a novos cenários de ameaça e de manter sua efetividade em diferentes contextos. Como exemplo disso, cita-se as alterações promovidas em 2009, 2011, 2018 e 2023.

No que diz respeito à estruturação, o eixo *Prevent* representa o elemento preventivo da política antiterrorista britânica¹¹⁸. O objetivo principal é proteger indivíduos considerados mais vulneráveis aos processos de radicalização. Neste sentido, a *Prevent* visa evitar que um indivíduo se torne terrorista, ou um apoiador do terrorismo; e, caso já esteja ligado a radicais, que se desligue deles. Busca-se combater, assim, as causas ideológicas do terrorismo. Desde a criação da CONTEST, o eixo *Prevent* apresentou um caráter de recomendação. A partir de 2015¹¹⁹, entretanto, a participação de determinados órgãos públicos na atuação ativa e cotidiana

¹¹⁸ Em 2009, quando da publicação do relatório de revisão da CONTEST, o governo reconheceu que o *Prevent* era o menos desenvolvido dos quatro eixos. Em 2011, o governo admitiu que este eixo confundira, até então, a promoção da integração com as necessidades de combate ao terrorismo, de modo que a abordagem da *Prevent* era demasiadamente superficial em termos de estratégias de contra-radicalização e desradicalização. A prevenção também foi negligenciada em termos de distribuição orçamentária. Em 2017, o *Prevent* recebeu apenas 1% do orçamento total de contraterrorismo, avaliado em cerca de três bilhões de libras.

¹¹⁹ Em fevereiro de 2015, o eixo *Prevent* tornou-se parte da Lei de Segurança e Contraterrorismo. A partir de julho do mesmo ano, o dever de prevenção tornou-se um requisito legal para os órgãos públicos no Reino Unido, sujeitando-os a um dever legal de impedir que as pessoas sejam atraídas para o terrorismo. Isso se aplica, às autoridades locais, prisionais, escolares, universitárias e de saúde. Essa mudança é uma decorrência direta do assassinato do soldado britânico Lee Rigby, em 2013. Rigby estava de folga quando foi atacado por dois extremistas islâmicos em Londres. O ataque ocorreu em plena luz do dia e foi extremamente violento. Quando a polícia chegou ao local do ataque foi recebida a tiros. Já detidos, os perpetradores alegaram que Rigby era uma vítima aleatória, escolhida apenas em função de sua profissão, e que o objetivo do ataque era vingar “a morte de muçulmanos por militares britânicos”. Ambos os terroristas, Michael Adebolajo e Michael Adebawale, convertidos ao Islamismo cerca de quatro anos antes, eram britânicos de ascendência nigeriana e já haviam sido relatados aos serviços de inteligência, não tendo sido considerados perigosos. O caso foi considerado uma grande falha de segurança, uma vez que Adebolajo havia sido flagrado no Quênia em 2010 enquanto se encaminhava para um treinamento paramilitar com organização terrorista. Após o atentado, o governo britânico estabeleceu uma força-tarefa para desenvolver maneiras de conter o crescimento do extremismo islâmico no país. A contra-radicalização concentrar-se-ia no desenvolvimento de atividades em mesquitas, universidades e no sistema prisional. David Cameron, então primeiro-ministro, afirmou em junho de 2013 que “*Quando jovens nascidos e*

de prevenção ao terrorismo tornou-se mandatória¹²⁰. Escolas, universidades, hospitais e autoridades locais são agora obrigadas a colaborar com os esforços de implementação da política nacional. Este dever inclui o fornecimento de capacitação para equipes de modo a viabilizar a identificação de indivíduos vulneráveis à radicalização, bem como de indivíduos já radicalizados¹²¹.

O segundo eixo da estratégia, *Pursue*, tem como objetivo deter a realização de atentados terroristas. Este eixo diz respeito essencialmente ao fortalecimento do aparato de segurança pública e de inteligência. Deste modo, busca-se identificar e impedir a execução de ações terroristas já planejadas e viabilizar a persecução criminal de indivíduos nelas envolvidos. No âmbito do *Pursue*, pode-se adotar as Medidas de Prevenção e Investigação do Terrorismo (TPIMs)¹²², de natureza cautelar. Exemplos de TPIMs são a determinação de toque de recolher, o monitoramento de suspeitos via geolocalização e a determinação de restrições relativas a viagens, movimentação, associação, comunicação, finanças, trabalho e estudo. Com duração de até um ano, as TPIMs podem ser prorrogadas caso surjam novos indícios de prática de atividades relacionadas ao terrorismo.

O terceiro eixo, *Protect*, visa à proteção contra um ataque terrorista no Reino Unido ou contra seus interesses no exterior. Busca-se reduzir as vulnerabilidades de segurança de infraestruturas críticas, de locais lotados e de salvaguarda de materiais perigosos passíveis de serem utilizados para ataques violentos, por exemplo. O sucesso deste eixo significa saber em que áreas e como o país está vulnerável a ataques terroristas e reduzir essas vulnerabilidades a

criados neste país são radicalizados e transformados em assassinos, temos que fazer algumas perguntas difíceis sobre o que está acontecendo em nosso país. É como se para alguns jovens houvesse uma esteira rolante para a radicalização que envenenou suas mentes com idéias doentias e pervertidas. Precisamos dismantelar esse processo em todas as etapas - nas escolas, faculdades, universidades, na internet, em nossas prisões, onde quer que esteja ocorrendo."

¹²⁰ A *Prevent* foi consistentemente atacada por campanhas que visavam desacreditá-la. À medida que a atuação preventiva tornou-se obrigatória entre os diversos setores do serviço público essas campanhas se intensificaram. Esta oposição era organizada especialmente por grupos extremistas, organizações comunitárias muçulmanas e organizações defensoras de liberdades civis, mas incluía também algumas áreas do serviço público encarregadas de sua entrega. As ações contrárias à *Prevent* eram coordenadas pelo Conselho Muçulmano da Grã-Bretanha, pela Cage, pela *Prevent Watch*, pela Comissão Islâmica de Direitos Humanos, pelo Comitê Muçulmano de Assuntos Públicos do Reino Unido e pela *Stand Up to Racism*. Essas ações receberam apoio de sindicatos, incluindo o Sindicato Nacional dos Professores, o Sindicato Nacional dos Estudantes e o Sindicato das Universidades e Colégios. As justificativas de posição contrária à *Prevent* baseiam-se em acusações de macarthismo, espionagem e sufocamento de liberdades, racismo, islamofobia e criminalização de práticas islâmicas religiosas. Disponível em: <https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2016/10/Myths-and-Misunderstandings-PREVENT-Report-Final-29.09.2016.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

¹²¹ Quando um indivíduo é identificado como vulnerável a partir da atuação da *Prevent*, encaminha-se o caso para um grupo composto pela polícia, pelos serviços sociais e por entidades comunitárias locais ("*The Channel*"). Este grupo torna-se responsável por orientar e acompanhar o indivíduo, que tem o direito de recusar o atendimento. Nos anos de 2015 a 2016, aproximadamente 7.500 pessoas foram encaminhadas ao canal via *Prevent*. No entanto, em apenas 10% desses casos foi necessário adotar medidas adicionais.

¹²² Essas medidas só podem ser impostas pelo Ministro do Interior, após autorização judicial.

um nível considerado aceitável e proporcional. Este eixo não leva em conta apenas a atuação governamental, mas compartilha as avaliações de risco e sugestões de melhorias tanto com o setor privado quanto com autoridades de outros países.

O quarto eixo, *Prepare*, tem como foco a redução de danos e o auxílio para a recuperação rápida em caso de atentados terroristas. Isso inclui garantir uma resposta governamental rápida para cessar um ato terrorista em andamento e minimizar suas consequências entre pessoas e comunidades diretamente afetadas pelo ataque violento. Busca-se fornecer respostas eficazes, rápidas e coordenadas nos níveis nacional, regional e local em todo o Reino Unido. A interoperabilidade entre serviços de emergência representa o elemento crucial para salvar vidas, reduzir danos e promover a recuperação dos locais e comunidades impactadas.

Em outubro de 2015, visando complementar a abordagem da CONTEST, o governo do Reino Unido lançou a Estratégia de Contra-Extremismo. Este documento trouxe uma inovação ao arcabouço britânico de enfrentamento ao terrorismo ao definir o extremismo de forma abrangente e, desta forma, endereçar tanto o extremismo violento quanto o extremismo não-violento. Para o Reino Unido, o extremismo pode ser definido como,

A oposição vocal ou ativa aos nossos valores fundamentais, incluindo a democracia, o estado de direito, a liberdade individual e o respeito mútuo e tolerância de diferentes fés e crenças. Também consideramos extremistas os apelos à morte de membros das nossas forças armadas (Reino Unido, 2015, p. 9).

A abordagem de contra-extremismo adotada pelo Reino Unido reconhece que, ao promoverem o ódio, os extremistas que não se engajam em ações físicas de violência também se tornam parte do processo de radicalização que resulta em ataques terroristas. Isso porque o extremismo não-violento busca retratar a violência como um acontecimento inevitável, ainda que não apoie expressamente a adoção de táticas violentas, o que seria ilegal de acordo com a legislação britânica. Segundo o governo, muitos crimes de ódio são motivados por ideologias extremistas frequentemente propagadas por indivíduos que fazem um esforço cuidadoso para permanecerem dentro dos parâmetros legais existentes.

Considerando o disposto na *Counter-Extremism Strategy* (2015), a radicalização é um processo individualizado, o que dificulta seu mapeamento. Contudo, de forma geral, é possível identificar a presença recorrente de três elementos-chave em todos os processos de radicalização: um indivíduo vulnerável é apresentado a uma ideologia extremista por um influenciador, normalmente um indivíduo extremista. Na ausência de fatores de proteção, como

uma rede de apoio de familiares e amigos, ou um trabalho recompensante, o indivíduo vulnerável se aproxima cada vez mais do influenciador e, por consequência, do extremismo.

No mesmo documento, o governo argumenta que o extremismo desafia os valores democráticos ao normalizar a intolerância e o ódio. Considerando que a falta de ação pública no enfrentamento ao extremismo pode acarretar, além das fatalidades decorrentes de atentados terroristas e crimes de ódio, outras consequências perigosas ao estado democrático de direito, como a polarização da sociedade, cabe ao Estado liderar o processo de contestação de ideologias extremistas que coloquem a própria democracia e os direitos humanos em cheque. O trabalho de enfrentamento ao terrorismo inclui, portanto, combater o extremismo, seja violento ou não-violento.

Em relação à evolução da estratégia de contraterrorismo britânica, é possível observar consideráveis diferenças entre as versões apresentadas em 2011 e em 2018. A primeira delas diz respeito à avaliação sobre quais seriam as ameaças terroristas impostas ao Reino Unido, avaliação esta diretamente influenciada pela mudança de cenário que ocorreu a partir da derrocada das atividades da Al-Qaeda e da ascensão do Estado Islâmico. Em 2011, ressalta-se que a adoção de medidas antiterroristas por diferentes nações e por organismos multilaterais submeteu grupos terroristas islâmicos mais proeminentes a grandes perdas, especialmente relativas às suas capacidades financeiras. Este contexto logrou enfraquecer estas organizações, especialmente a Al-Qaeda. Apesar do comprometimento de suas capacidades operacionais, em 2011 a Al-Qaeda ainda era considerada pelo governo a maior ameaça à segurança no Reino Unido.

A CONTEST de 2011 concentra-se quase completamente na necessidade de combater o terrorismo islâmico. Apesar disso, amplia o escopo de atuação da *Prevent*: se antes a prevenção à radicalização era tratada unicamente no âmbito dos extremismos islâmico e irlandês, em 2011 as autoridades indicam que a atuação preventiva é necessária para todas as formas de extremismo que podem levar ao terrorismo¹²³. É em 2011 que o terrorismo de extrema-direita é citado pela primeira vez nas diretrizes nacionais. Apesar disso, o tema é abordado de forma tímida. Embora contenha 125 páginas, a CONTEST 2011 utiliza o termo “*right-wing*” em apenas duas ocasiões. Ao tratar dos tipos de ameaças terroristas existentes contra o Reino Unido, afirma-se que,

¹²³ Até então, o documento apenas abordagem a radicalização para o terrorismo islâmico e para o terrorismo relacionado à Irlanda do Norte.

[...] o terrorismo de extrema-direita no Reino Unido tem sido muito menos difundido, sistemático ou organizado do que o terrorismo associado à Al-Qaeda. [...] As pessoas envolvidas em grupos de extrema direita não receberam a mesma formação, orientação ou apoio que aquelas que se envolveram com a Al-Qaeda ou com organizações influenciadas pela Al-Qaeda. Tampouco aspiraram ou planejaram conduzir operações na escala daquelas planejadas pela Al-Qaeda.¹²⁴ (Reino Unido, 2011, p. 30, tradução própria).

Em 2011, dessa forma, o terrorismo de extrema-direita, apesar de ser citado, não era interpretado como uma ameaça à segurança nacional. Em 2018, a interpretação da ameaça altera-se de maneira substancial. Apesar de o terrorismo islâmico permanecer figurando como a principal ameaça terrorista para o Reino Unido, o terrorismo de extrema-direita começa a se destacar como uma preocupação das autoridades de segurança. Nesse novo cenário,

A ameaça da extrema-direita evoluiu nos últimos anos e permanece em expansão. Nos últimos cinco anos, quatro ataques terroristas no Reino Unido foram perpetrados por atores solitários motivados, em vários graus, por ideologias de extrema-direita.[...] O surgimento da *National Action* em 2014 aumentou as tensões comunitárias e o risco de desordem. Em dezembro de 2016, o então Ministro do Interior proscreeu a organização nos termos do *Terrorism Act* de 2000¹²⁵ (Reino Unido, 2018, p. 21).

Além da mudança na avaliação de cenários, outras diferenças perceptíveis entre as duas versões dizem respeito à especificidade na descrição das medidas a serem implementadas. O quadro abaixo permite comparar as principais medidas citadas no âmbito da política britânica de enfrentamento ao terrorismo nos anos de 2011 e de 2018.

2011	CONTEST	2018
Responder ao desafio ideológico do terrorismo e à ameaça que enfrentamos por parte daqueles que o promovem.		Expandir o <i>Desistance and Disengagement Programme (DDP)</i> , lançado em 2017. Pretende-se, durante os próximos 12 meses, mais do que

¹²⁴ Texto original: “*extreme right-wing terrorism in the UK has been much less widespread, systematic or organised than terrorism associated with Al Qaeda. [...] People involved in extreme right-wing groups have not received the same training, guidance or support as those who have engaged with Al Qaeda or Al Qaeda influenced organisations. Nor have they ever aspired or planned to conduct operations on the scale of those planned by Al Qaeda*” (Reino Unido, 2011, p. 30).

¹²⁵ Texto original: “*The threat from the extreme right wing has evolved in recent years and is growing. In the past five years, four terrorist attacks in the UK were carried out by lone actors motivated to varying degrees by extreme right-wing ideologies.[...] The emergence of National Action in 2014 increased community tensions and the risk of disorder. In December 2016, the then Home Secretary proscribed National Action under the Terrorism Act 2000*” (Reino Unido, 2018, p. 21).

	<i>Prevent</i> <i>Reduzir intenção</i>	duplicar o número de indivíduos que recebem intervenções de reabilitação.
Impedir que as pessoas sejam atraídas para o terrorismo e garantir que recebam aconselhamento e apoio adequados.		Desenvolver projetos-piloto multi-agências para testar métodos para identificar indivíduos mais vulneráveis à radicalização.
Trabalhar com uma vasta gama de setores (incluindo a educação, a justiça penal, a religião, as instituições de caridade, a Internet e a saúde) onde existem riscos de radicalização que precisamos de abordar.		Prevenir disseminação de propaganda terrorista na internet ¹²⁶ .
	<i>Pursue</i> <i>Reduzir capacidade</i>	Fortalecer a relação Estado-sociedade civil para aprimorar a implementação da <i>Prevent</i> .
Melhorar a capacidade de processar e deportar pessoas relacionadas com o terrorismo.		Incorporar as recomendações do MI5 e do Policiamento de Contraterrorismo ¹²⁷ .
Garantir que os processos judiciais lidem melhor com material sensível e secreto para servir os interesses da justiça e da segurança nacional.		Formar 1.900 novos funcionários nas agências de segurança e inteligência (investimento de 1.478 bilhão de libras).
Aumentar as nossas capacidades para detectar, investigar e dismantelar ameaças terroristas.		Desenvolver projetos interagências para melhorar o compartilhamento de dados e aperfeiçoar a compreensão da ameaça a nível local. Isso inclui o <i>Prevent Duty</i> e o <i>Prevent Referral</i> ¹²⁸ .
Trabalhar em parceria com outros países e organizações multilaterais		Processar <i>Foreign Fighters</i> ¹²⁹ que retornem ao Reino Unido, independente de sua nacionalidade.

¹²⁶ Grandes empresas do setor, incluindo *Facebook, Twitter, Google e Microsoft*, criaram o Fórum Global da Internet para Combater o Terrorismo (GIFCT). Essa iniciativa decorreu de pressões do *Home Office* de 2017, como resposta aos atentados de Westminster. O objetivo é responder à propaganda de conteúdos terroristas no ambiente virtual e automatizar a detecção e remoção de conteúdos terroristas. Ainda no que diz respeito ao ambiente virtual, o *Investigatory Powers Act* de 2016 prevê a obrigação de que operadoras de telecomunicações mantenham a capacidade de remover a criptografia ou fornecer dados de forma inteligível quando houver um mandado, notificação ou autorização relacionada ao trabalho de enfrentamento ao terrorismo.

¹²⁷ As agências de segurança e inteligência e a Polícia Antiterrorista apresentaram mais de cem recomendações no âmbito da Revisão de Melhoria Operacional. Este trabalho inclui melhorar o uso de dados para aperfeiçoar a detecção de atividades preocupantes e testar novas abordagens na aquisição, compartilhamento e análise de dados.

¹²⁸ A “*Action Counters Terrorism*”, campanha de comunicação pública, visa encorajar pessoas a se atentarem para comportamentos suspeitos e a denunciá-los à polícia. Segundo a CONTEST (2018), a primeira campanha ACT levou a um aumento de 55% nas chamadas para a Linha Direta Antiterrorista da polícia e a um aumento dos níveis de sensibilização sobre o que procurar. Mais informações sobre a campanha podem ser encontradas em <https://act.campaign.gov.uk/>. Acesso em 28 dez. 2023.

¹²⁹ Segundo a Resolução 2178 (2014) S/RES/2178 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, os combatentes terroristas estrangeiros, ou *Foreign Fighters*, são indivíduos que viajam para um Estado, que não

para enfrentar melhor as ameaças desde sua origem.		
Continuar a avaliar os nossos poderes antiterroristas e garantir que sejam eficazes e proporcionais.		Garantir uma forte supervisão independente desta estratégia antiterrorista incluindo a publicação de relatórios anuais do Revisor Independente da Legislação sobre Terrorismo.
Reforçar a segurança fronteiriça do Reino Unido.	<p>Protect</p> <p><i>Reduzir vulnerabilidades</i></p>	Aprimorar a coleta e a análise de dados sobre pessoas e bens que suscitem potencial preocupação no combate ao terrorismo.
Aumentar a resiliência da infraestrutura do Reino Unido.		Fomentar o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas de rastreamento e detecção de pessoas, incluindo identificação comportamental ¹³⁰ .
Reduzir a vulnerabilidade da rede de transportes.		Aperfeiçoar o compartilhamento de dados em ambientes sensíveis, como aeroportos, para garantir que potenciais terroristas não acessem ambientes restritos.
Melhorar a segurança protetora em locais lotados.		Trabalhar em parceria com a indústria da aviação e parceiros internacionais visando fornecer segurança aeronáutica robusta ¹³¹ .

seja o seu Estado de residência ou de nacionalidade, com o propósito de perpetrar, planejar, preparar ou participar de atos terroristas ou fornecer ou receber treinamento terrorista, incluindo em conexão com com conflito armado. O *Counter-Terrorism and Security Act* de 2015 tornou esta conduta punível. Passaportes, inclusive de britânicos, podem ser recolhidos na fronteira e as pessoas podem ser impedidas de entrar no Reino Unido por até dois anos com base em uma *Temporary Exclusion Order*.

¹³⁰ Em 2015 foi criado a *Joint Money Laundering Intelligence Task Force (JMLIT)*. Seu objetivo é criar um ambiente onde o setor financeiro, o governo e as agências de segurança possam intercambiar dados e analisar informações e inteligência para melhor detectar a movimentação de ativos potencialmente terroristas. Em abril de 2016, foi lançado o *Action Plan for Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Finance*. Em 2017, *Criminal Finances Act* confere às agências de segurança novos poderes para investigar e desmantelar o financiamento do terrorismo, a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo por meio da ampliação das possibilidades de compartilhamento de dados nos casos em que há suspeita de envolvimento nestes crimes. O *Sanctions and Anti-Money Laundering Act* de 2018 estabelece um quadro legal que permite que sanções financeiras da União Europeia tenham efeito no Reino Unido.

¹³¹ O *Advance Passenger Information (API)*, o *Passenger Name Records Data (PNR)* e o *Biometrics* são sistemas instalados em aeroportos que permitem um levantamento profundo acerca de passageiros que estejam a caminho do Reino Unido por via aérea e será ampliado para as rotas internacionais de transporte ferroviário. O programa *Future Aviation Security Solutions (FASS)*, lançado em 2016, investiu 31,6 milhões de libras para inovação em tecnologias que detectem possíveis armas a bordo de aeronaves.

		Reforçar a segurança e resiliência em infraestruturas críticas, serviços essenciais e ambientes de grande fluxo ¹³² .
		Reforçar a capacidade de detectar atividades terrorista que envolvam uso de materiais QBRN ¹³³ e controlar a salvaguarda desses materiais.
Melhorar a preparação para os riscos de maior impacto na Avaliação Nacional de Riscos.	<p><i>Prepare</i></p> <p><i>Reduzir impacto</i></p>	Melhorar os mecanismos de apoio às vítimas de terrorismo ¹³⁴ .
Melhorar a capacidade dos serviços de emergência para trabalharem em conjunto durante um ataque terrorista.		Investir nas capacidades dos serviços de emergência, inclusive na resposta a incidentes com materiais QBRN ¹³⁵ .
Melhorar as comunicações e a partilha de informações em caso de ataques terroristas.		Implementar totalmente os Princípios de Interoperabilidade dos Serviços de Emergência em todos os serviços de emergência até 2020 e testar sua capacidade regularmente ¹³⁶ .
Continuar a desenvolver capacidades genéricas para responder a uma vasta		

¹³² Por meio do *National Risk Assessment (NRA)*, que providencia semestralmente relatórios abrangentes e detalhados de avaliação de risco de emergências civis no Reino Unido para período prospectivos de cinco anos.

¹³³ Materiais de natureza química, biológica, radiológica e nuclear.

¹³⁴ Ampliar e aperfeiçoar o trabalho da *cross-Government Victims of Terrorism Unit (VTU)* estabelecida em março de 2017 para garantir que as vítimas e testemunhas recebam apoio rápido, eficaz e coordenado.

¹³⁵ O *CBRN(e) Operational Response Framework* orienta estrategicamente a resposta a ameaças QBRN. Sustenta-se nos princípios de interoperabilidade e fornece uma resposta flexível, eficaz e proporcional. Em vigor desde 2014, foi atualizada em 2018 para incorporar melhorias. Dentro do quadro, a *Initial Operational Response (IOR)*, envolve os serviços de emergência que atuarão em ocorrências desta natureza. Entre 2016 e 2018, mais de 150.000 dos 190.000 socorristas do Reino Unido foram treinados em procedimentos IOR. Além disso, mais de 7.000 especialistas QBRN foram formados nos serviços de emergência e equipados para realizar atividades críticas de salvamento, incluindo a descontaminação e a prestação de cuidados médicos urgentes no local, bem como o apoio à investigação criminal num ambiente contaminado. O suporte científico a esse programa vem da parceria com o *Defence Science and Technology Laboratory (Dstl)*, do *Atomic Weapons Establishment (AWE)*, *Met Office* para o clima e do *Public Health England (PHE)*. Além disso, a *Operation TEMPERER* permite que até 10.000 militares sejam destacados, no prazo de 12 a 96 horas, para apoiar a polícia no tratamento de incidentes que envolvam QBRN ou explosivos. O objetivo da *CONTEST 2018* é manter o programa sob a perspectiva de melhoria contínua.

¹³⁶ Fortalecer os *Local Resilience Forums*, que reúnem todos os parceiros locais encarregados de planejar e preparar-se para incidentes terroristas e emergências de grande escala, e manter o *National CT Exercise Programme*.

gama de emergências terroristas e outras emergências civis.

Tabela 2. Comparativo Contest 2011 v. Contest 2018

Visando combater o extremismo e evitar o início do processo de radicalização que frequentemente conduz ao terrorismo, o governo britânico estabeleceu o *Prevent Duty*. Essa ferramenta fez com que a *Prevent* mudasse seu caráter de recomendatório para mandatório. Dessa forma, a participação de diversos setores do serviço público, como o educacional, o de saúde e o de assistência social, na implementação da estratégia tornou-se obrigatória. Isso significa dizer que a *Counter-Extremism Strategy* (2015)¹³⁷ foi incorporada pela CONTEST de 2018. Esse movimento de aliar as duas estratégias, de fato indissociáveis, já vinha se materializando com a adoção de algumas medidas governamentais direcionadas ao combate à propaganda terrorista no ambiente virtual.

Na CONTEST 2018, o papel das Forças Armadas no âmbito da coalizão internacional contra o Estado Islâmico (EI) foi ressaltado como uma forma de prevenção a ataques dentro do território britânico, mas também como forma de impedir que ataques realizados no exterior comprometam interesses do Reino Unido. Neste sentido, observa-se o sucesso da estratégia em contribuir para a retomada de territórios então ocupados pelo EI, prejudicar suas fontes de financiamento e restringir sua capacidade operacional para realizar ataques, mesmo que no Oriente Médio. Segundo o documento, as atividades militares no exterior têm contribuído para uma melhor compreensão sobre as organizações terroristas que operam naquela região e sobre sua influência em países ocidentais. Este tipo de abordagem não havia sido feita em 2011.

A governança e supervisão da estratégia de contraterrorismo cabe ao Conselho de Segurança Nacional (NSC), presidido pelo Primeiro-Ministro. O NSC é o responsável pela elaboração de relatórios regulares de avaliação da política, os quais devem considerar riscos emergentes e revisar o impacto coletivo do trabalho antiterrorista. O *Home Office* é responsável pela coordenação geral das medidas antiterroristas do Governo, por supervisionar o MI5, *National Crime Agency* e a *Counter Terrorism Policing*. Além disso, o *Home Office* representa

¹³⁷ O programa “*Building a Stronger Britain Together*” (BSBT) foi lançado pelo Ministério do Interior em 2016 como o principal programa de trabalho no âmbito da *Counter-Extremism Strategy* de 2015. O programa apoia e financia projetos da sociedade civil e de organizações locais que trabalham para criar comunidades mais resilientes, enfrentar o extremismo em todas as suas formas e oferecer aos indivíduos vulneráveis uma alternativa positiva, independentemente da origem. Mais de 160 grupos fazem parte da iniciativa. Também em 2016, o governo lançou o *Action Against Hate Crime*. A finalidade principal foi investir para sensibilizar as polícias sobre este tipo de crime, criar estatísticas oficiais e aperfeiçoar a legislação para reprimi-lo. O horizonte temporal de ambas as iniciativas é de quatro anos.

o governo perante o Parlamento para fins de controle externo. O *Foreign Affairs* é o responsável pelos elementos internacionais do CONTEST que incluam ações no exterior. O *Chancellor of the Exchequer*, representante do Tesouro, implementa medidas de bloqueio de ativos financeiros relacionados a atividades terroristas. O *Secretary of State for Digital* lidera o relacionamento entre Governo e setor de tecnologia, incluindo provedores de telecomunicações

No que diz respeito ao controle externo, o *Intelligence and Security Committee of Parliament* supervisiona as atividades de segurança e inteligência do Reino Unido. Outras comissões parlamentares, como o *Home Affairs Committee* e o *Treasury Committee*, supervisionam as despesas e administração. O Reino Unido conta, ainda, com uma revisão independente realizada por indivíduos desvinculados do governo e do parlamento. O *Independent Reviewer of Terrorism Legislation* atua para garantir que a legislação seja justa e eficaz. O *Investigatory Powers Commissioner* supervisiona o uso dos poderes de investigação por parte das agências de inteligência, forças policiais e outras autoridades públicas.

Tanto na estratégia de 2011 quanto na de 2018 o papel da sociedade civil na prevenção ao terrorismo foi continuamente ressaltado. Segundo o governo do Reino Unido, a atuação ativa na defesa dos valores compartilhados pelos britânicos, como o Estado de direito, a liberdade individual, a democracia, o respeito mútuo, a tolerância e a compreensão das diferentes fé e crenças, é essencial para impedir que o extremismo encontre espaço. Neste sentido, a construção de comunidades coesas é vista como indispensável para deter o terrorismo e é um dos pilares dessa estratégia abrangente e inovadora.

1.3 Os Estados Unidos e a reação à invasão do Capitólio

Com relação à política antiterrorista estadunidense, destaca-se a *National Strategy for Countering Domestic Terrorism* (NSCDT), a primeira estratégia estadunidense de combate ao terrorismo dedicada a ideologias extremistas não islâmicas. Com uma abordagem mais abrangente, ela foi criada em 2021 e se distingue substancialmente de outras políticas até então lançadas. As estratégias de contraterrorismo anteriores, a *National Strategy for Counterterrorism* de 2011 e a de 2018 concentraram--se apenas no chamado terrorismo internacional, caracterizado principalmente pelas redes terroristas surgidas no Oriente Médio.

A NSCDT é resultado de uma ampla revisão da legislação antiterrorista¹³⁸ do país e foi influenciada pelos atentados contra o parlamento estadunidense ocorridos em 6 de janeiro de 2021. Esta estratégia é considerada um ponto de inflexão na política de combate ao terrorismo no país uma vez que identifica formalmente os extremistas violentos nacionais, particularmente os movidos por ideologias supremacistas e antigovernamentais, como a “ameaça mais persistente e letal” à segurança interna¹³⁹.

Embora a estratégia de contraterrorismo de 2018 também tenha enfatizado a necessidade de aproximação entre autoridades e comunidades, a NSCDT inova ao tratar de questões sociais historicamente sensíveis, como o racismo sistêmico, a reforma das polícias e o controle de armas. Por fim, a estratégia atribui a órgãos e entidades estaduais e locais e a organizações da sociedade civil importância nos esforços mais amplos de enfrentamento às causas da violência por motivação política.

Embora mencione outras categorias de terrorismo, a estratégia de contraterrorismo doméstico indica que a preocupação das autoridades de segurança recai sobre o recrudescimento de movimentos de extrema-direita, especialmente de grupos supremacistas brancos. Essa tendência se evidencia principalmente a partir dos atentados de *El Paso*, *Pittsburgh*, *Charleston* e da invasão ao Capitólio. O terrorismo doméstico é considerado uma ameaça persistente e crescente.

A *National Strategy for Countering Domestic Terrorism* (NSCDT) foi organizada sobre quatro pilares. O primeiro deles diz respeito à necessidade de melhor compreender a ameaça representada pelo terrorismo doméstico e de aperfeiçoar o intercâmbio de informações entre as agências de segurança e inteligência. O segundo pilar aborda esforços para impedir e frear processos de radicalização. O terceiro, aborda formas de dissuasão e de disrupção de redes terroristas e tem, assim, natureza repressiva. O quarto pilar, por fim, explora questões que podem dar causa a atos terroristas domésticos, considerando que este fenômeno é resultado de um conjunto complexo de dinâmicas sociais.

A estratégia se concentra na violência ilegal que representa uma ameaça à segurança pública e à segurança nacional. Seu objetivo geral é perturbar e dissuadir aqueles que usam a violência contra inocentes para coagir o governo. A nível político, a estratégia exige do Governo Federal estadunidense a coordenação dos aspectos programáticos de combate ao terrorismo,

¹³⁸ Apesar disso, a NSCDT não promoveu nenhum tipo de alteração legislativa referente ao crime de terrorismo e seu processamento.

¹³⁹ Essa avaliação é consistente com relatórios divulgados pelo FBI, pelo Diretor Nacional de Inteligência, pelo *Departamento de Homeland Security* e por pesquisadores do CSIS, inclusive antes dos ataques ao Capitólio.

como o intercâmbio de informações e os esforços de prevenção e repressão. A tabela 3 apresenta os pilares e respectivos objetivos estratégicos nos quais a política se baseia.

PILAR	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
1. Compreender e partilhar informações relacionadas ao terrorismo doméstico	1.1 Melhorar a investigação e análise relacionadas com o terrorismo interno ¹⁴⁰ . 1.2 Melhorar o compartilhamento de informações em todos os níveis, dentro e fora do Governo Federal ¹⁴¹ . 1.3 Iluminar os aspectos transnacionais do terrorismo doméstico ¹⁴² .
2. Prevenir o recrutamento do terrorismo doméstico e mobilização para a violência	2.1 Reforçar os recursos e serviços nacionais de prevenção do terrorismo ¹⁴³ . 2.2 Abordar o recrutamento online e a mobilização para a violência por parte de terroristas domésticos.
3. Interromper e impedir a atividade terrorista doméstica	3.1 Melhorar e adequar a investigação e a repressão de crimes de terrorismo doméstico ¹⁴⁴ . 3.2: Avaliar potenciais reformas legislativas. 3.3: Garantir que os processos de triagem e verificação considerem toda a gama de ameaças terroristas ¹⁴⁵ .
4. Enfrentar as causas do terrorismo doméstico	Abordar as causas do terrorismo doméstico significa enfrentar o racismo nos Estados Unidos e garantir a intervenção precoce e cuidados apropriados para aqueles que representam um perigo para si ou a outros. Significa garantir que os americanos recebam o tipo de educação cívica que promove a tolerância e o respeito a todos e investir em políticas e programas que promovem o envolvimento cívico e inspirem o compromisso compartilhado com a democracia americana.

Tabela 3. Pilares e objetivos da política de contraterrorismo doméstico dos EUA de 2021.

¹⁴⁰ O FBI e o *Homeland Security*, com o apoio do Centro Nacional de Contraterrorismo, produzirão regularmente relatórios com as principais tendências do terrorismo doméstico.

¹⁴¹ Com a finalidade de homogeneizar o conhecimento sobre as ameaças em evolução e fornecer consciência situacional, os governos locais e administradores de infraestruturas críticas receberão produtos de inteligência que conterão, inclusive, iconografia, simbologia e fraseologia relevantes e orientações baseadas em dados sobre como reconhecer potenciais indicadores de mobilização para o terrorismo doméstico.

¹⁴² As ideologias extremistas que ameaçam a segurança interna dos EUA, em particular as relacionadas ao extremismo violento de motivação racial ou étnica, têm uma dimensão internacional. Além da constante comunicação com extremistas estrangeiros por meio da internet, identificou-se que extremistas estadunidenses têm realizado viagens ao exterior. Identificar, confrontar e abordar essa dimensão será parte de uma abordagem abrangente do trabalho antiterrorista, segundo a estratégia.

¹⁴³ Isso deve ocorrer por meio da redução da oferta de materiais de propaganda terrorista em ambiente virtual e pelo apoio a programas de prevenção à radicalização. O governo deve desenvolver também um mecanismo para que veteranos possam denunciar tentativas de recrutamento por parte de atores extremistas violentos. Os EUA endossaram a *Christchurch Call*, iniciativa neozelandesa para parceria entre governos e provedores visando à eliminação de propaganda terrorista da internet. Mais informações em: <https://www.christchurchcall.com/our-work/building-the-call-community>. Acesso em 28 dez. 2023.

¹⁴⁴ O FBI é o principal responsável pela investigação e repressão de crimes de terrorismo, incluindo o doméstico. A instituição receberá reforço orçamentário a partir do ano fiscal de 2022. Além disso, passará a desenvolver produtos de inteligência focados em ameaças terroristas internas.

¹⁴⁵ Por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos e sistemas de listas de vigilância já existentes e aplicáveis em listas de passageiros, antecedentes pré-empregos e triagem para entrada em empregos do governo federal.

Diferentemente do que ocorreu nos demais países da amostra, as diretrizes do enfrentamento ao terrorismo doméstico nos Estados Unidos surgiram como consequência de um grave incidente relacionado ao terrorismo de extrema-direita. A invasão do Capitólio em 2021 deixou evidente a inexistência de diretrizes nacionais para prevenção à violência da extrema-direita, apesar dos principais movimentos relacionados a ela serem há décadas conhecidos pelas autoridades. Cabe destacar, ainda, que pelo menos dois anos antes deste evento o FBI e DHS alertaram o governo acerca do nível de ameaça representado por esses movimentos. A NSCDT representa uma tentativa de contornar os anos de negligência estatal relacionados à temática.

2. Contraterrorismo em perspectiva

2.1 Definição e tipologias de terrorismo

No que diz respeito à tipificação e ao processamento do crime de terrorismo, é possível afirmar que a Alemanha e o Reino Unido estabeleceram mecanismos formais de enfrentamento à ameaça terrorista antes da securitização da temática, tida como uma consequência direta dos atentados de 11 de setembro de 2001. Diferente do que ocorreu nos Estados Unidos, a Alemanha e o Reino Unido passaram a conviver com atentados terroristas sistematicamente perpetrados por atores não-estatais muitos anos antes do 11 de setembro. No caso alemão, por exemplo, os ataques terroristas promovidos dos anos 1970 em diante pela organização de extrema-esquerda *Rote Armee Fraktion (RAF)*¹⁴⁶ funcionaram como um catalisador para o estabelecimento da legislação contraterrorista, o que demonstra, novamente, como fatores político-sociais de cada país influenciam a evolução do terrorismo em contextos locais.

Segundo o Código Penal alemão os crimes de motivação política são aqueles cujas circunstâncias da conduta criminal e/ou a atitude do autor indiquem que o crime se destina a: a) influenciar o processo democrático de tomada de decisão ou impedir a implementação de decisões políticas; b) perturbar a ordem democrática, abolir o governo federal ou os governos estaduais alemães; c) prejudicar ilegalmente o desempenho de cargos por membros dos órgãos constitucionais do governo federal ou de um estado; d) colocar em perigo os interesses internacionais da República Alemã por meio do uso da força ou de ações preparatórias destinadas a esse fim; ou, e) são dirigidos contra uma pessoa em razão de sua posição política, potencial ou real, ou devido aos preconceitos do perpetrador com base em nacionalidade, etnia,

¹⁴⁶ Também conhecida como *Baader-Meinhof*.

cor da pele, religião, cosmovisão, deficiência física e/ou psicológica, identidade de gênero/sexual, orientação sexual ou aparência física.

Embora o terrorismo não tenha sido conceituado na lei alemã, é possível encontrar definições em alguns documentos públicos. O Relatório “Terrorismo: definições, bases jurídicas e medidas de combate ao terrorismo”, de 25 de novembro de 2009, por exemplo, define o terrorismo como

uma estratégia de luta para desafiar o poder estatal ou o poder vigente e, assim, provocar ondas de solidariedade entre os grupos populacionais cuja vanguarda os atores se consideram. O objetivo imediato não é a vitória, mas sim a propagação do terror e do medo (Alemanha, 2009)¹⁴⁷.

Na Alemanha, o terrorismo é considerado a forma mais extrema dos crimes de motivação política. Um ato será considerado terrorista quando: 1) a conduta, consumada, tentada ou preparatória, estiver descrita nas seções 89a, 89b, 89c, 91 e 129(a) do Código Penal¹⁴⁸; 2) o ato criminoso for realizado com: a) a finalidade de alcançar objetivos de uma organização terrorista¹⁴⁹; ou, b) o objetivo de intimidar a população ou coagir órgãos públicos ou organizações internacionais a fazerem ou deixarem de fazer algo; ou, c) o objetivo de desestabilizar ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais do governo federal ou de uma organização internacional.

A agência de inteligência doméstica da Alemanha (BfV) concentra o trabalho de contraterrorismo em torno de quatro principais vertentes extremistas: o terrorismo de direita, o terrorismo de esquerda, o terrorismo religioso e o terrorismo relacionado ao internacional. O governo alemão entende que o terrorismo de direita é caracterizado por elementos como o

¹⁴⁷ Em alemão, “*Terrorismus: Definitionen, Rechtsgrundlagen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung*”. Disponível em: <https://www.bundestag.de/resource/blob/414600/88ba85eb1357681569fdea159edc1f3d/WD-3-417-09-pdf-data.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

¹⁴⁸ Estão descritas na seção 129 (a) do Código Penal alemão: 1) homicídio, simples ou qualificado; genocídio, crime contra a humanidade ou crime de guerra; 2) sequestro ou cárcere privado; 3) constituição ou participação em organização cujos objetivos ou atividades são direcionados a a) causar sérios danos físicos ou mentais a outra pessoa; b) cometer crimes de dano à propriedade, sabotagem, destruição de infraestruturas críticas, ou crimes de perigo público, como incêndio, explosões, uso de material radioativo, inundação, envenenamento, interferência na segurança de transportes e nos sistemas de telecomunicações; 4) cometer infrações nos termos da Lei de Armas (WaffG). Os crimes previstos nas seções 89a, 89b, 89c e 91 dizem respeito, respectivamente, a influência anticonstitucional nas Forças Armadas Federais e nas forças de segurança pública; preparação de crimes violentos graves que coloquem em perigo o Estado; estabelecimento de relações com a finalidade de cometer crimes graves e violentos que coloquem em perigo o Estado e financiamento do terrorismo.

¹⁴⁹ Crimes previstos na seção 129(a) cometidos por indivíduos sem vínculo comprovado com organização terrorista serão processados como terrorismo sempre que presentes quaisquer das motivações previstas na seção 89(a).

nacionalismo, o antissemitismo, o racismo e a xenofobia. Ao defender que o valor de uma pessoa é estabelecido em função do grupo étnico ou da nação a que pertence, portanto, as ideologias baseadas na extrema-direita são fundamentalmente incompatíveis com a Lei Básica Alemã¹⁵⁰.

Apesar dos instrumentos de contraterrorismo na Alemanha terem sido estabelecidos relativamente cedo, o Reino Unido foi o primeiro entre os países da amostra a formar essa agenda. A primeira legislação de contraterrorismo no país surge em 1938¹⁵¹ como resposta aos frequentes atentados terroristas promovidos pelo *Irish Republican Army* (IRA). Posteriormente, com a descoberta dos planos da Al-Qaeda de realizar uma ação terrorista em solo britânico, essa legislação é substituída pelo *Terrorism Act* (TACT)¹⁵² de 2000, ainda hoje vigente.

De acordo com o TACT 2000, ações que compreendem o uso, ou a ameaça de uso, da violência grave contra pessoas ou propriedades serão consideradas terrorismo quando colocarem vidas em perigo (à exceção da vida do perpetrador); criarem riscos sérios para a saúde ou segurança pública, ou forem projetadas para interferir ou perturbar seriamente um sistema eletrônico crítico; e, tenham como objetivo influenciar o governo ou uma organização internacional, ou intimidar o público ou uma parte dele, com o propósito de promover uma causa política, religiosa, racial ou ideológica.

O Reino Unido identificou algumas categorias de extremismo com potencial de condução ao terrorismo. Entre elas estão o terrorismo islâmico; o terrorismo de extrema-direita; o terrorismo de esquerda, anarquista e de tema único; o terrorismo separatista; e, terrorismo relacionado à Irlanda do Norte. A política de prevenção britânica prevê a atualização periódica do nível de ameaça terrorista e identifica quais ideologias constituem uma ameaça real¹⁵³.

¹⁵⁰ Definição disponível em https://www.verfassungsschutz.de/EN/topics/right-wing-extremism/right-wing-extremism_node.html. Acesso em 28 dez. 2023.

¹⁵¹ O *Prevention of Violence Act* surge em 1938 e, em 1973, é substituído pelos *Prevention of Terrorism Acts*. Essa legislação era orientada ao chamado terrorismo irlandês e tinha uma vigência precária, tendo sido anualmente renovada de 1973 a 2000, quando foi substituída pelo *Terrorism Act*, com escopo mais amplo.

¹⁵² Existem agora quatro peças principais de legislação antiterrorismo: a Lei do Terrorismo de 2000, a Lei do Crime e Segurança Antiterrorismo de 2001, a Lei de Prevenção do Terrorismo de 2005 e a Lei do Terrorismo de 2006. A Lei de 2000 representa o principal amparo jurídico de combate ao terrorismo no Reino Unido. Pretendia-se que fosse uma legislação única, específica e abrangente. Cada uma das Leis posteriores surgiu como um resultado de um acontecimento específico. São eles: os ataques de 11 de setembro nos EUA; o julgamento do caso Belmarsh (prisão sem autorização judicial de suspeitos de terrorismo e compatibilidade com a *European Convention on Human Rights*) e, os ataques de 7 de julho (atentados ao transporte público de Londres).

¹⁵³ Em janeiro de 2019, o *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC) realizou uma revisão nas terminologias usadas para tratar de terrorismo no país e sugeriu algumas mudanças no âmbito da Revisão de Melhoria Operacional (*Operational Improvement Review*), formulada em parceria com o MI5 e a CTP. Os termos “terrorismo internacional” e “terrorismo doméstico” foram retirados dos critérios de classificação de terrorismo. Isto porque não faz sentido falar em terrorismo internacional em um contexto em que os processos de radicalização têm ocorrido de forma remota e que os radicalizados frequentemente não possuem uma relação formal com as organizações terroristas estrangeiras nas quais se inspiram. Além disso, inúmeras organizações extremistas nascidas no Reino Unido possuem atuação transnacional. Optou-se por classificar as ideologias e organizações

Segundo a CONTEST 2018, por exemplo, são ameaças à segurança nacional do Reino Unido o terrorismo islâmico, o terrorismo de extrema-direita e o terrorismo relacionado à Irlanda do Norte.

No que diz respeito à extrema-direita, ressalta-se que até maio de 2021 a comunidade de segurança britânica utilizava o termo “terrorismo de direita”. Posteriormente, optou-se por substituí-lo pelo termo “terrorismo de extrema-direita”. A mudança teve como objetivo evitar que as pessoas que adotam visões moderadas do espectro político de direita sejam injustamente estigmatizadas¹⁵⁴. Adicionalmente, procedeu-se ao detalhamento das subcategorias que se relacionam ao extremismo de direita visando facilitar a identificação de extremistas com potencial terrorista¹⁵⁵. As subcategorias abrangem:

a) supremacistas brancos e nacionalistas brancos: o supremacismo branco acredita que a raça caucasiana é superior a todas as outras em termos físicos, intelectuais e espirituais. Esses grupos adotam o anti-semitismo e o sentimento anti-governamental em variados graus. Já os nacionalistas brancos categorizam a migração de não-europeus para a Europa como uma ameaça existencial à “raça branca” e à “cultura ocidental” e têm o objetivo de criar um Estado totalmente branco;

b) nacionalistas culturais: o nacionalismo cultural prega que a “cultura ocidental” está ameaçada pela migração em massa para a Europa e pela falta de integração de certos grupos étnicos e culturais. Esta ideologia rejeita práticas culturais de não-europeus, a exemplo do uso da burca. No Reino Unido os nacionalistas culturais são conhecidos ativistas anti-Islam¹⁵⁶;

c) grupos identitários: o movimento identitário busca combinar elementos presentes no nacionalismo branco e no nacionalismo cultural. Distancia-se ativamente de condutas violentas e usa uma abordagem falsamente intelectual a fim de serem vistos como uma alternativa viável e facilitar a atração de simpatizantes. Esses grupos têm obtido considerável sucesso em atrair seguidores de classe média altamente educados.

Por fim, no que diz respeito aos Estados Unidos, o *Patriot Act* de 2001, principal legislação antiterrorista dos Estados Unidos, fornece definições diferentes para o terrorismo

terroristas apenas em razão de sua vertente ideológica mais aparente, e não mais em razão do local no qual a ideologia ou organização teve origem.

¹⁵⁴ A revisão do termo foi produzida por uma série de instituições relacionadas ao enfrentamento ao terrorismo e incluiu a *Counterterrorism Policing* (CTP), a inteligência doméstica (MI5), a inteligência cyber (GCHQ), o *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC). Mais de quarenta opções de termos para identificar essa vertente extremista foram analisadas, considerando a necessidade de descrever a ameaça de uma forma claramente compreensível para o público em geral.

¹⁵⁵ *MI5 Strategic Intelligence Group paper, 13 January 2020.*

¹⁵⁶ *JTAC paper, 16 May 2019.*

doméstico e para o terrorismo internacional¹⁵⁷. A tabela 4 evidencia os dois conceitos apresentados em suas seções 802 e 808, respectivamente.

Definição de terrorismo doméstico (Seção 802)	Definição de terrorismo internacional (Seção 808)
<p>Atividades que:</p> <p>(A) envolvam atos perigosos para a vida humana que constituam uma violação das leis penais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado;</p> <p>(B) parecem ter a intenção de:</p> <p>(i) intimidar ou coagir uma população civil;</p> <p>(ii) influenciar a política de um governo através de intimidação ou coerção; ou</p> <p>(iii) afetar a conduta de um governo através de destruição em massa, assassinato ou sequestro; e</p> <p>(C) ocorrem principalmente dentro da jurisdição territorial dos Estados Unidos.</p>	<p>Atividades que:</p> <p>(A) envolvam atos violentos ou perigosos para a vida humana que constituam uma violação das leis penais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado, ou que seriam uma violação criminal se cometidos dentro da jurisdição dos Estados Unidos ou de qualquer Estado;</p> <p>(B) parecem ter a intenção de:</p> <p>(i) intimidar ou coagir uma população civil;</p> <p>(ii) influenciar a política de um governo através de intimidação ou coerção; ou</p> <p>(iii) afetar a conduta de um governo através de destruição em massa, assassinato ou sequestro; e</p> <p>(C) ocorrem principalmente fora da jurisdição territorial dos Estados Unidos, ou transcendem as fronteiras nacionais em termos dos meios pelos quais são realizados, das pessoas que parecem ter a intenção de intimidar ou coagir, ou do local onde seus perpetradores operam ou buscam asilo ...”</p>

Tabela 4. Definição estadunidense de terrorismo doméstico v. terrorismo internacional.

Como se pode observar, as duas condutas são idênticas tanto em termos do ato violento tentado ou consumado, quanto no que respeita à intenção buscada com a perpetração da conduta violenta. A diferença entre as duas espécies limita-se basicamente à localidade onde o ato de terrorismo ocorre. Contudo, os EUA frequentemente classificam condutas terroristas realizadas dentro do território nacional e motivadas por ideologias islâmicas como terrorismo internacional. Entende-se, assim, que não é o efetivo local de cometimento do ato terrorista o que define se este será analisado como doméstico ou internacional, mas sim a área geográfica onde se teria originado a ideologia extremista que o motiva. Considerando esse entendimento, cabe questionar o porquê de tantos movimentos de extrema-direita internacionais proscritos em

¹⁵⁷ A definição de terrorismo doméstico foi adicionada ao *Patriot Act* por meio de emenda. Esta emenda, entretanto, foi aprovada ainda em 2001.

outros países, como Canadá e Austrália, jamais terem sido combatidos dentro dos Estados Unidos com base na seção 802 e na estratégia de contraterrorismo internacional.

Outra incongruência da política estadunidense de enfrentamento ao terrorismo surge quando se analisa o *Domestic Terrorism Report* divulgado pelo FBI em junho de 2023. Segundo o documento, desde 2019 o governo estadunidense se utiliza de cinco categorias para compreender a ameaça do terrorismo doméstico no país. São elas: 1) *Racially or Ethnically Motivated Violent Extremism (REMVE)*; 2) *Anti-Government or Anti-Authority Violent Extremism*; 3) *Animal Rights or Environmental Violent Extremism*; 4) *Abortion-Related Violent Extremism*; e, 5) *All Other Domestic Terrorist Threats*. O extremismo violento de motivação racial ou étnica abrange ameaças que envolvem o uso ou a ameaça de uso da violência contra determinados grupos populacionais com a finalidade de promover agendas políticas ou sociais frequentemente relacionadas à raça.

Extremistas REMVE se utilizam de justificações políticas e religiosas para apoiar seus objetivos ideológicos e atividades de base racial ou étnica. Nesse espectro encaixam-se os supremacistas brancos, grupo caracterizado por usar a violência para lutar contra uma “injustiça real ou aparente na sociedade americana” e justificar a criação de uma “pátria branca” (EUA, 2023, p. 4-5). Apesar de terem motivações diferentes, de maneira geral, os REMVEs centram sua violência contra a comunidade negra, imigrantes, judeus, muçulmanos, outras minorias religiosas e indivíduos LGBTQI+ e são considerados pelas autoridades dos EUA como os extremistas mais propensos a conduzir ataques violentos. Se essas categorias são efetivamente usadas para compreender o terrorismo doméstico desde 2019 e identificar extremistas violentos, por quê a NSCDT foi estabelecida apenas em 2021?

2.2 Proscrição de organizações extremistas e terroristas

O mecanismo de proscrição de organizações terroristas é, na Alemanha e no Reino Unido, fundamentalmente mais consistente do que nos Estados Unidos. A legislação alemã permite o banimento de organizações extremistas, inclusive por autoridades subnacionais¹⁵⁸. A proscrição na Alemanha é competência das autoridades de segurança do estado alemão no qual identificou-se operações extremistas. Quando for identificada atuação interestadual a competência de banimento será transferida ao Ministério do Interior. Para que uma organização seja banida não se exige que esteja formalmente registrada como associação, mas apenas que

¹⁵⁸ De acordo com as Seções 2(1) e 3(1) da Lei de Associações (em alemão, *Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)*) e o art. 9º, inciso 2 da Lei Básica.

consista em uma pluralidade de pessoas que se reuniram voluntariamente por um longo período de tempo para um propósito comum e se submeteram a uma formação organizada de vontade (*Vereinsgesetz*, §2, 1) e que seus objetivos ou atividades violem as leis criminais ou contrariem a ordem constitucional ou as relações internacionais pacíficas (*Vereinsgesetz*, §3).

A decisão de banimento é informada aos membros do grupo e publicada no diário oficial alemão. Uma vez que uma associação tenha sido banida, ela é dissolvida e todos os seus bens são confiscados em favor do governo federal. O confisco pode atingir, inclusive, bens de terceiros que de alguma forma se relacionem com as atividades realizadas pela organização banida (*Ibidem*). De acordo com a seção 85 do código criminal (*Strafgesetzbuch*), as condutas de: a) estabelecimento de um novo grupo com os mesmos objetivos e atividades, b) uso de associação já existente como sucessora e, c) uso de insígnias de uma associação banida tornam-se passíveis de punição¹⁵⁹, inclusive por meio de prisão.

Visando reprimir a propaganda extremista, as seções 86 e 86a do Código Penal preveem punição também para indivíduos que se utilizem de símbolos, bem como de roupas e distintivos, que indiquem claramente as opiniões extremistas por parte do utilizador ou se relacionem a organizações banidas.

Seção

86

Divulgação de material de propaganda de organizações inconstitucionais e terroristas
Incorre em pena de até três anos de prisão ou multa:

(1) Quem divulga ou disponibiliza ao público na Alemanha ou produz, armazena, importa ou exporta para divulgação na Alemanha ou no exterior o material de propaganda:

1. de um partido político que tenha sido declarado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional Federal ou de um partido ou organização política que tenha sido considerado, por decisão final, uma organização substituta de tal partido;
2. de uma organização que tenha sido banida por decisão final porque é dirigida contra a ordem constitucional ou contra o conceito de cooperação internacional ou que foi considerada por decisão final como uma organização substituta de tal organização banida;
3. De governo, organização ou instituição fora do âmbito territorial deste diploma que prossiga ativamente os objetivos de um dos partidos ou organizações políticas referidos nos n. 1 e 2; ou,
4. cujo conteúdo se destina a promover as atividades de uma antiga organização nacional-socialista (*Strafgesetzbuch*, 1998, tradução própria).

Segundo o BfV, há 54 organizações de extrema-direita banidas da Alemanha¹⁶⁰. A lista de organizações banidas pelo governo federal da Alemanha inclui as divisões alemãs de duas

¹⁵⁹ Seção 8 (1) da Lei de Associações e Seções 85 e 86 do Código Penal.

¹⁶⁰ A lista de organizações de extrema-direita banidas da Alemanha pode ser encontrada em: https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/EN/right-wing-extremism/2022-07-right-wing-extremism-symbols-and-organisations.pdf?__blob=publicationFile&v=12. Acesso em 28 dez. 2023.

das maiores organizações de extrema-direita britânicas. São elas o *Blood and Honour Germany*, banido em 2000, e o *Combat 18 Germany*, banido em 2020. Diversamente, no Reino Unido, a proscrição de uma organização envolvida com atividades terroristas é uma competência do Ministério do Interior¹⁶¹ (*Home Secretary*). Para que uma organização seja proscriita alguns critérios são levados em consideração. São eles: a natureza e a escala das atividades da organização; a ameaça específica que esta representa para o Reino Unido e para cidadãos britânicos no exterior; a extensão da presença da organização dentro do território nacional e, a necessidade de apoiar outros membros da sociedade internacional na luta global contra o terrorismo.

Atualmente há 79 organizações banidas do Reino Unido com base no TACT de 2000, sendo cinco delas organizações de extrema-direita¹⁶². É interessante ressaltar que *Blood and Honour* e *Combat 18* não fazem parte dessa lista. Quando uma organização é banida no Reino Unido diversas condutas a ela relacionadas tornam-se ilícitas. De acordo com as seções 11 a 13 do TACT (2000), incorrerá em conduta criminoso sujeita às penas de prisão e multa¹⁶³ a pessoa que: a) pertencer a uma organização proscriita, ou convidar pessoas a dela participarem; b) expressar apoio a uma organização proscriita, ou organizar reuniões com esta finalidade; c) utilizar publicamente vestimentas ou artigos, ou publicar imagens de artigos que indiquem ser o usuário membro ou apoiador de uma organização proscriita em razão de suas atividades de natureza terrorista.

Nos Estados Unidos, assim como no Reino Unido, a competência para proscrição é federal. O §1189 do *Immigration and Nationality Act* permite a designação de organizações terroristas pelo *Secretary of State*. Para que uma organização seja proscriita no país todas as seguintes condições precisam ser preenchidas: a) a organização é estrangeira; b) envolve-se em atividades terroristas, ou tem capacidade e intenção de fazê-lo; e, c) a atividade terrorista em questão é uma ameaça à segurança dos Estados Unidos ou de seus cidadãos. Como se vê, entre os países da amostra, apenas os Estados Unidos limitam o instituto da proscrição a organizações estrangeiras.

¹⁶¹ A organização é adicionada à lista de organizações banidas por meio de uma Ordem de Proscrição do *Home Secretary* previamente submetida a ambas as casas do Parlamento Britânico.

¹⁶² *National Action*, banida em dezembro de 2016; *Sonnenkrieg Division*, banida em fevereiro de 2020; *Feuerkrieg Division*, banida em julho de 2020; *Atomwaffen Division*, banida em abril de 2021; *The Base*, banida em abril de 2021. As duas últimas organizações terroristas são estadunidenses. Para ver a lista completa de organizações proscriitas do Reino Unido: <https://www.gov.uk/government/publications/proscribed-terror-groups-or-organisations--2/proscribed-terrorist-groups-or-organisations-accessible-version>. Acesso em 28 dez. 2023.

¹⁶³ A pena de prisão em razão de crimes relacionados a organizações terroristas proscriitas pode chegar a 14 anos de prisão. A pena de multa pode ser aplicada de forma acessória ou alternativa e a legislação penal britânica não prevê seus limites de valor. A investigação e a repressão desse tipo de crime é de responsabilidade da polícia e do Ministério Público (*Crown Prosecution Service*).

Considerando que apenas após uma proscrição é que o Secretário do Tesouro pode solicitar o congelamento de ativos financeiros relacionados à organização ou a seus membros, fica evidente que essa especificidade legal contribui para a ineficácia da política de enfrentamento ao terrorismo doméstico, essencialmente representado por ideologias extremistas de direita. Para além disso, há atualmente 67 organizações terroristas proscritas pelo Estados Unidos¹⁶⁴. Apesar do comprovado relacionamento entre extremistas de direita estrangeiros e estadunidenses, não há na lista de proscrições nenhuma organização terrorista de extrema-direita.

2.3 Repressão do financiamento do terrorismo

Como adiantado no tópico anterior, os EUA possuem mecanismos legais para reprimir o financiamento de estruturas relacionadas ao terrorismo. A seção 806 do *Patriot Act* define como ativos do terrorismo aqueles pertencentes a indivíduos ou organizações envolvidas com planejamento de atentados; os adquiridos ou mantidos por um indivíduo que tem a intenção de apoiar um ato de terrorismo nos Estados Unidos, contra cidadãos estadunidenses ou contra estrangeiros residentes nos EUA; e, os ativos destinados a serem utilizados em atos de terrorismo em geral. Segundo a seção 981(c) do código criminal estadunidense, esses ativos estão sujeitos a congelamento, o que pode ser solicitado pelo Secretário do Tesouro independente da condenação criminal por terrorismo desde que exista indícios de relação entre o administrador do ativo e uma organização designada como terrorista. Essa medida é hoje dificilmente aplicável no combate ao terrorismo de extrema-direita, uma vez que não há organizações terroristas de extrema-direita designadas pelo governo estadunidense.

Já no Reino Unido, a legislação britânica combate o financiamento ao terrorismo tanto na esfera criminal quanto na cível. O TACT (2000)¹⁶⁵ estabelece o confisco dos bens e de valores que estejam em nome de pessoas condenadas por quaisquer crimes relacionados ao terrorismo, incluindo o fornecimento de auxílio às atividades de organizações terroristas¹⁶⁶; o compartilhamento de propaganda terrorista; a incitação ao terrorismo, inclusive fora do Reino

¹⁶⁴ A lista completa de organizações terroristas proibidas nos Estados Unidos pode ser acessada em: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>. Acesso em 28 dez. 2023.

¹⁶⁵ Atualizado em 2006, 2008 e 2015.

¹⁶⁶ Existe, ainda, a possibilidade de sanções financeiras e patrimoniais não vinculadas a condenações. De acordo com o *Terrorist Asset Freezing Act* de 2010, pessoas ou entidades podem ser designadas para congelamento de seus ativos sempre que o *HM Treasury* tiver indícios razoáveis para suspeitar (no caso de uma designação provisória) ou acreditar (no caso de uma designação final) que estão ou estiveram envolvidas em atividade terrorista; ou, sejam de propriedade, controlados ou atuem em nome ou sob a direção de alguém que o faça.

Unido; o treinamento para o terrorismo; e, os crimes envolvendo o uso de dispositivos ou materiais QBRN.

Na Alemanha, os mecanismos de combate ao financiamento ao terrorismo foram estabelecidos mais tarde pela seção 89(c) do *Strafgesetzbuch* incluída em junho de 2015 e se dá apenas sob o aspecto criminal. De acordo com a legislação alemã, aquele que fornece ou administra bens com conhecimento de que serão utilizados para finalidade terrorista incorre em pena de prisão de até dez anos.

2.4 Medidas para mitigar a propaganda extremista e terrorista

A Alemanha tornou-se referência na Europa para regulação de propaganda extremista em meio virtual. O país dispõe de um consolidado quadro jurídico para regular conteúdos *online*, especialmente aqueles relacionados ao compartilhamento de discurso de ódio, propaganda extremista e desinformação. Em junho de 2017, o parlamento alemão aprovou a Lei de Aplicação das Redes (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG*), legislação que tornou obrigatório que empresas de tecnologia reprimam o compartilhamento desse tipo de conteúdo em suas plataformas.

A partir da edição da *NetzDG*, as redes sociais que receberem mais de cem denúncias relacionadas a conteúdos ilegais serão obrigadas a publicar relatórios semestrais sobre como trataram essas denúncias em suas plataformas. Os conteúdos alvo de denúncia deverão ser categorizados em virtude de sua motivação. Deve-se também informar a quantidade de denúncias recebidas e a quantidade de conteúdos bloqueados e/ou removidos, além do tempo entre a realização da denúncia e a efetiva remoção do conteúdo¹⁶⁷. Em caso de não cumprimento sistemático dessas obrigações, as empresas podem ser multadas em até cinquenta milhões de euros.

Em fevereiro de 2020 foi realizada uma emenda à *NetzDG* com a finalidade estabelecer ferramentas especificamente voltadas ao extremismo de direita¹⁶⁸. Desde fevereiro de 2022, a Seção 3a da *NetzDG* obriga os provedores de redes sociais¹⁶⁹ a denunciarem determinados conteúdos à Polícia Criminal Federal (BKA) para fins de investigação penal. Essa medida é

¹⁶⁷ A legislação distingue conteúdos ilegais, ou *rechtswidriger Inhalt*, e manifestante ilegais, *offensichtlicher rechtswidriger Inhalt*. Os primeiros devem ser removidos no prazo de até sete dias; os demais devem ser removidos das plataformas no prazo de até 24 horas.

¹⁶⁸ Em alemão, *Gesetzentwurf zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität*. A medida ficou suspensa por cerca de dois anos em virtude de suspeitas de inconstitucionalidade. O parlamento procedeu posteriormente à alteração da Lei Básica visando corrigir o problema.

¹⁶⁹ Esta medida se aplica às plataformas que possuam dois milhões ou mais de utilizadores.

adotada no caso de existirem evidências concretas de que o conteúdo põe em perigo o estado democrático de direito; viola a ordem pública; ou, representa uma ameaça à vida, à autodeterminação sexual, à integridade física ou à liberdade pessoal. Nesses casos, a plataforma só pode avisar a adoção da medida ao usuário implicado após quatro semanas.

No que diz respeito ao Reino Unido, a legislação britânica prevê que a polícia pode solicitar a remoção de conteúdo terrorista a provedores de internet¹⁷⁰. Além disso, a *Research, Information and Communications Unit* (RICU)¹⁷¹ e a *Communications Cell of the Global Coalition Against Daesh* realizaram um trabalho integrado com o setor de telecomunicações para conter as propagandas extremista e terrorista online. Em setembro de 2017, na Assembleia Geral das Nações Unidas, a então Primeira-Ministra do Reino Unido promoveu uma reunião para incentivar o desenvolvimento de uma estratégia internacional que impusesse às empresas de tecnologia a automação para detecção e remoção de conteúdos terroristas de suas plataformas¹⁷².

O Reino Unido desenvolveu em dezembro de 2020 o “*Online Harms White Paper*”. Este documento, que foi objeto de ampla consulta pública, estabelece o dever de diligência por parte das empresas de tecnologia para melhorar a segurança das mídias sociais. O livro visa garantir que as empresas tenham sistemas e processos adequados para combater conteúdos extremistas e prevê o desenvolvimento de códigos de conduta para as empresas. As medidas do *White Paper* são avaliadas por um comissário independente¹⁷³. O governo britânico disponibilizou, por fim, um canal de denúncias para que conteúdos extremistas e terroristas encontrados na internet sejam reportados ao MI5 visando a repressão criminal de seus divulgadores.

Em termos de combate à propaganda extremista, os Estados Unidos apresentam a abordagem menos estruturada. O governo dos EUA trabalha em parceria com redes sociais e empresas de tecnologia para reduzir atividades relacionadas com o terrorismo nessas plataformas, especialmente por intermédio de sua participação no GIFCT. Na contramão do que se verifica no Reino Unido e na Alemanha, entretanto, os Estados Unidos não estabeleceram legislação específica para regular os conteúdos extremistas compartilhados na

¹⁷⁰ Seção 3 do *Terrorism Act* de 2006.

¹⁷¹ Criada em 2007 na estrutura do *Home Office*.

¹⁷² Essa atuação resultou na criação do Fórum Global da Internet para Combater o Terrorismo (GIFCT), do qual *Twitter*, *Facebook*, *Youtube* e *Microsoft* participam.

¹⁷³ O documento pode ser consultado em: <https://www.gov.uk/government/publications/online-harms-interim-codes-of-practice/interim-code-of-practice-on-terrorist-content-and-activity-online-accessible-version>. Acesso em 28 dez. 2023.

internet. Isso seria uma decorrência direta de questões legais e culturais relacionadas à interpretação do direito de livre discurso prevista na Constituição dos Estados Unidos.

2.5 Investimento público

Quando se compara o investimento público destinado ao enfrentamento ao terrorismo, os Estados Unidos apresentam novamente a abordagem menos estruturada entre os países da amostra. Isso fica evidente quando se constata que, apenas no âmbito da adoção das medidas previstas no “Catálogo de Medidas do Comitê do Gabinete de Combate ao Extremismo de Direita e ao Racismo”, a Alemanha destinou um orçamento de um bilhão de euros para execução entre 2021-2024. O governo britânico, por sua vez, estabeleceu um orçamento de cerca de dois bilhões de libras ao ano, dentro do horizonte temporal de três anos, para alcançar as prioridades definidas pela CONTEST 2018.

O orçamento da CONTEST 2018 é substancialmente superior àquele dedicado às ações da CONTEST 2011 que, mesmo considerando-se o orçamento extra relacionado à segurança dos Jogos Olímpicos de Londres 2012, equivale a 860 milhões de libras ao ano para o horizonte temporal de quatro anos. O Reino Unido, entretanto, não detalhou se alguma parte do orçamento seria direcionada apenas ao enfrentamento das ameaças de extrema-direita. As destinações orçamentárias podem ser analisadas na tabela abaixo.

Orçamento CONTEST 2018	
1,4 bilhões de libras	Investimento nas capacidades das agências de segurança e inteligência para que investiguem, analisem e interrompam planos terroristas.
2 bilhões de libras	Investimento nas capacidades das Forças Especiais do Reino Unido para ação militar no exterior.
500 milhões de libras	Investimento adicional no Ministério do Interior aumento da remuneração de membros da <i>Counter Terrorism Policing</i> ; criação de uma nova ferramenta de coleta e análise de dados digitais; aquisição de armas de fogo; aperfeiçoamento de ações na fronteira.
757 milhões de libras/ano	Investimento anual na <i>Counter Terrorism Policing</i> .
25 milhões de libras/ano	Financiamento de projetos inovadores no âmbito do <i>Counter-Terrorism Accelerator Fund</i> .

Orçamento CONTEST 2011	
560 milhões de libras/ano	Financiamento da <i>Counter Terrorism Policing</i> .
200 milhões de libras	Investimento para ações de antiterrorismo do Police Service of Northern Ireland (PSNI)
1,09 milhões de libras	Segurança dos Jogos Olímpicos de Londres 2012

Tabela 5. Comparativo de recursos investidos Contest 2011 v. Contest 2018.

No que diz respeito ao investimento público dedicado pelo governo dos Estados Unidos à política de combate ao terrorismo, não foi possível identificar nem mesmo a distribuição de recursos públicos destinados às atividades de contraterrorismo. Isto porque a divisão orçamentária do *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, principal órgão responsável por essa atividade, insere o orçamento destinado a ações de contrainteligência e o orçamento destinado a ações de contraterrorismo sob a mesma rubrica. Em 2011 e 2021, foram direcionados 3,2 bilhões de dólares e 3,9 bilhões de dólares, respectivamente, à rubrica *counterterrorism/counterintelligence* (EUA, 2021).

2.6 Efetividade das medidas

Busca-se nesta seção, a partir da análise da extração de dados sobre os eventos terroristas perpetrados na Alemanha, nos Estados Unidos e no Reino Unido, avaliar o impacto da reorientação do enfrentamento ao terrorismo sobre a redução dos incidentes terroristas de extrema-direita. Faz-se importante ressaltar que o recorte temporal desta análise considera as datas de estabelecimento das políticas contra terroristas que incluem a extrema-direita entre as ideologias violentas que representam uma ameaça terrorista. O recorte abrange os cinco anos anteriores e posteriores à entrada em vigor das políticas. Isso significa dizer que para cada caso há um horizonte temporal diferente a ser analisado.

Os dados referentes à Alemanha e ao Reino Unido foram extraídos do *Right-Wing Terrorism and Violence (RTV) Dataset*, desenvolvido e mantido pelo *Center for Research on Extremism (C-REX)* da Universidade de Oslo. Já os dados relativos aos Estados Unidos foram retirados do *Global Terrorism Database*, desenvolvido e mantido pelo *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*, vinculado à Universidade de Maryland. Não foi possível encontrar uma *database* única que permitisse a extração de dados de todos os países da amostra. Em virtude disso, não é possível traçar uma comparação entre os casos da Alemanha e do Reino com o caso dos EUA. Este fator constitui a primeira limitação

metodológica identificada para a avaliação de impacto das políticas de contraterrorismo ora analisadas. Passemos à análise dos dados.

Os atos terroristas perpetrados por organizações ou indivíduos de extrema-direita no Reino Unido entre 2010 e 2012 indicam uma correta avaliação de cenários por parte do governo no âmbito da CONTEST 2011. Isto porque, embora a CONTEST 2011 reconheça a existência do extremismo de direita no país, este é visto como bastante restrito e, portanto, não é considerado uma ameaça à segurança nacional. Ao longo de 2013 e 2014, todavia, é possível identificar um aumento no número de atentados. Isso ocorreu novamente e de forma mais substancial em 2015. Neste mesmo ano o governo britânico lança a política de contra-extremismo por meio da qual aborda mais assertivamente a radicalização da extrema-direita. Esta política poderia explicar a queda dos atentados no ano seguinte, não fosse o movimento crescente que se apresenta mais uma vez em 2017 e em 2018.

Justamente em virtude desta curva ascendente, o governo britânico funde as políticas de contra-extremismo e de contraterrorismo e lança a CONTEST 2018. Nesta nova versão da política, a extrema-direita é tratada como uma ameaça terrorista real e crescente. Apesar da queda no número de eventos terroristas em 2019, o novo aumento registrado em 2020 torna impossível concluir que a CONTEST 2018 teve um impacto positivo sobre a redução dos atentados de extrema-direita no Reino Unido em seus primeiros anos de vigência. A considerável queda no número de incidentes em 2022 pode, contudo, estar relacionada à estratégia e à proscrição de organizações de extrema-direita realizadas em 2021. Não há dados disponíveis no *RTV Dataset* que permitam avaliar o comportamento da extrema-direita no ano de 2023.

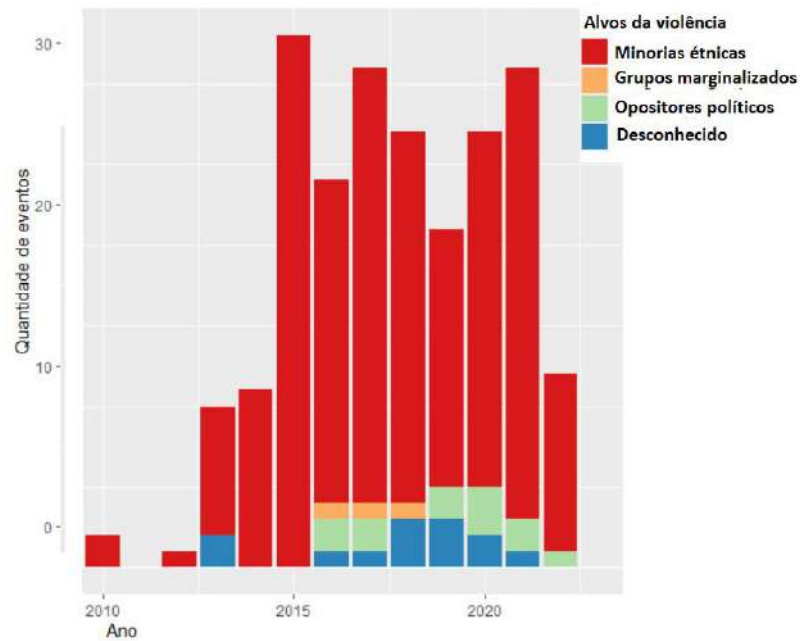


Gráfico 1. Quantitativo de atentados terroristas de extrema-direita no Reino Unido (2010-2022).

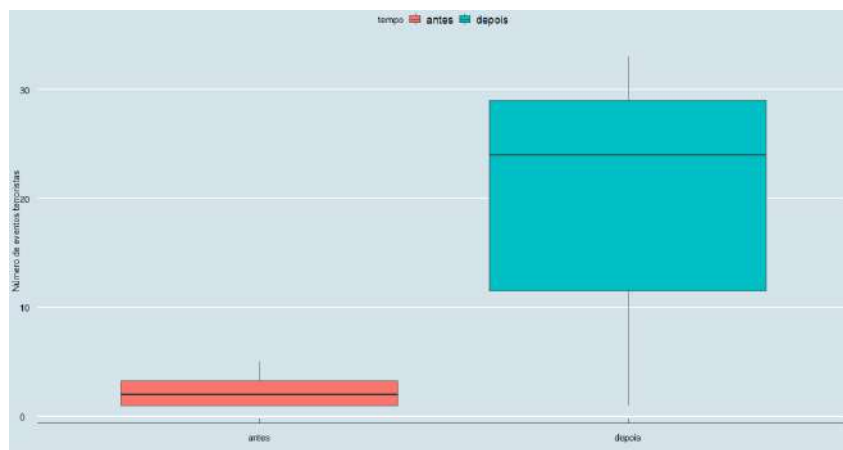


Gráfico 2. Número de atentados terroristas em relação à data de adoção das medidas de combate ao terrorismo de extrema-direita no Reino Unido.

No que diz respeito ao cenário alemão, os dados evidenciam a razão pela qual o governo estabeleceu diretrizes contra-extremistas em 2016. Apesar de o país admitir a persistência de correntes extremistas de direita desde sua reunificação, o número de ataques de extrema-direita permaneceu baixo e relativamente estável até 2014. Em 2015 há um aumento expressivo dos atentados extremistas de direita e o ano de 2016 registra um recorde de casos. A partir de 2017 verifica-se uma considerável redução nos eventos e uma relativa estabilização (Gráfico 3). Novas medidas de contenção da extrema-direita serão estabelecidas, contudo, em razão da mudança no padrão dos ataques. O agravamento da letalidade dos atentados (Gráfico 4) se evidencia pelos atentados de Halle e de Hanau e muda a abordagem governamental sobre o

fenômeno. É a partir desses eventos que a Alemanha adota medidas mais repressivas contra extremistas de direita.

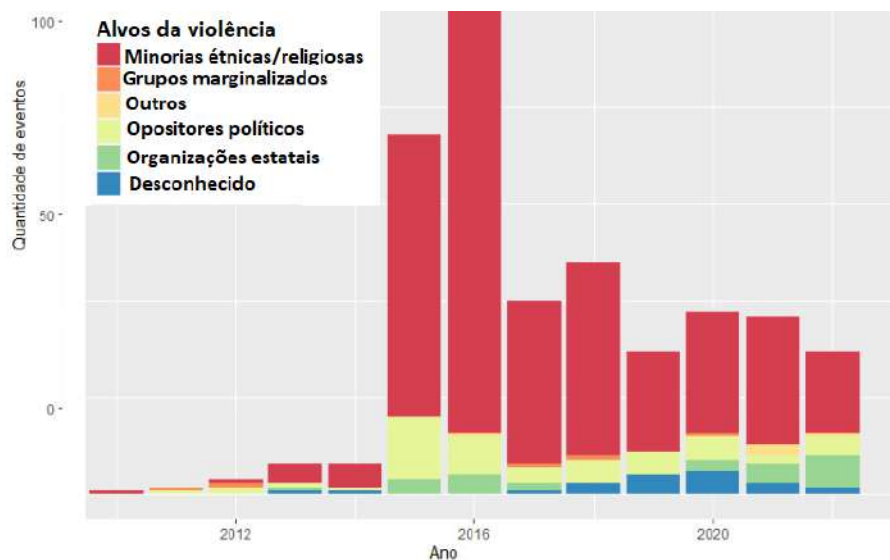


Gráfico 3. Número de atentados terroristas de extrema-direita na Alemanha (2010-2022).

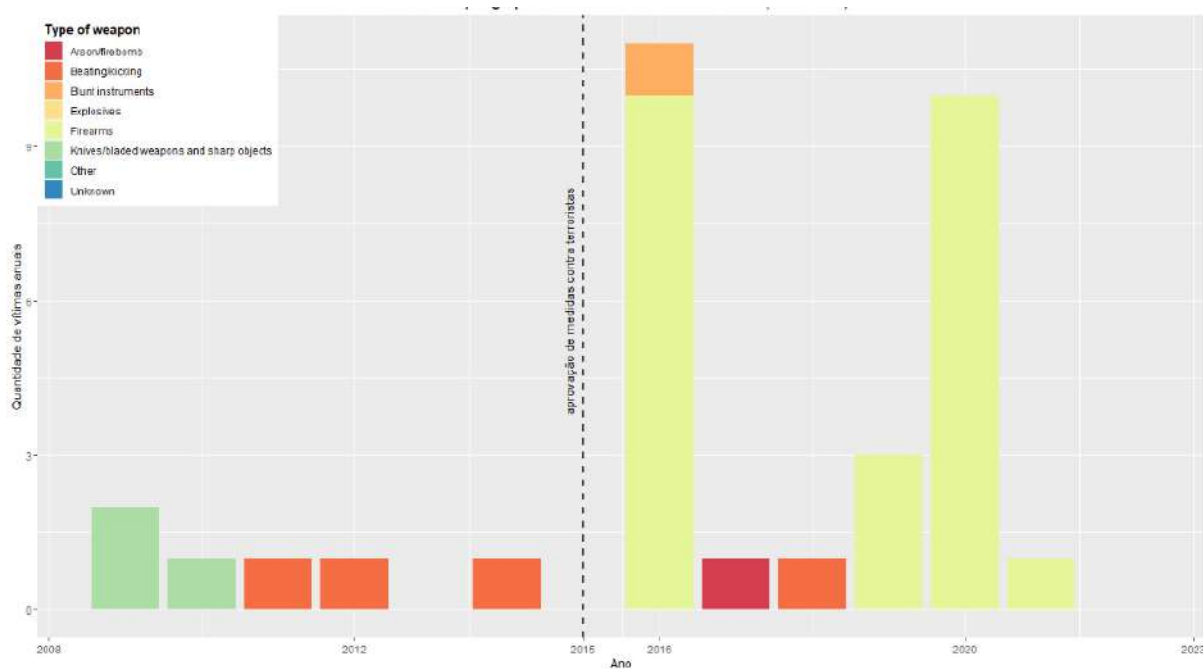


Gráfico 4. Número de mortos em atentados de extrema-direita na Alemanha (2009-2021).

No caso dos Estados Unidos, é possível identificar que o número de atentados perpetrados por extremistas de direita está em ascensão desde 2016. À exceção do ano de 2019, o número de atentados cresce ano a ano. Considerando que a primeira política de enfrentamento ao terrorismo doméstico da história do país foi estabelecida apenas em 2021, não é possível

avaliar o impacto de medidas governamentais em função dos dados estatísticos. Os dados ainda se revelam interessantes, contudo, para comparar o comportamento dos extremistas de direita estadunidenses em relação aos britânicos e alemães. Enquanto esses últimos se dirigem majoritariamente a alvos de minorias étnicas e religiosas, o extremismo de direita estadunidense tem se caracterizado por uma fluidez tanto no que diz respeito tanto aos alvos (Gráfico 5) quanto aos perpetradores da violência (Gráfico 6).

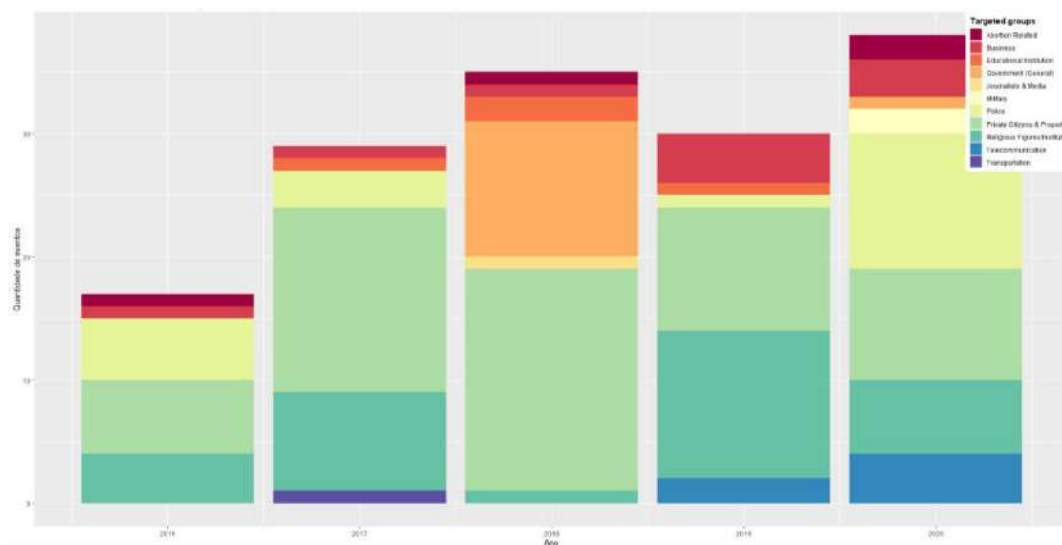


Gráfico 5. Número de atentados de extrema-direita nos EUA (2016-2020).

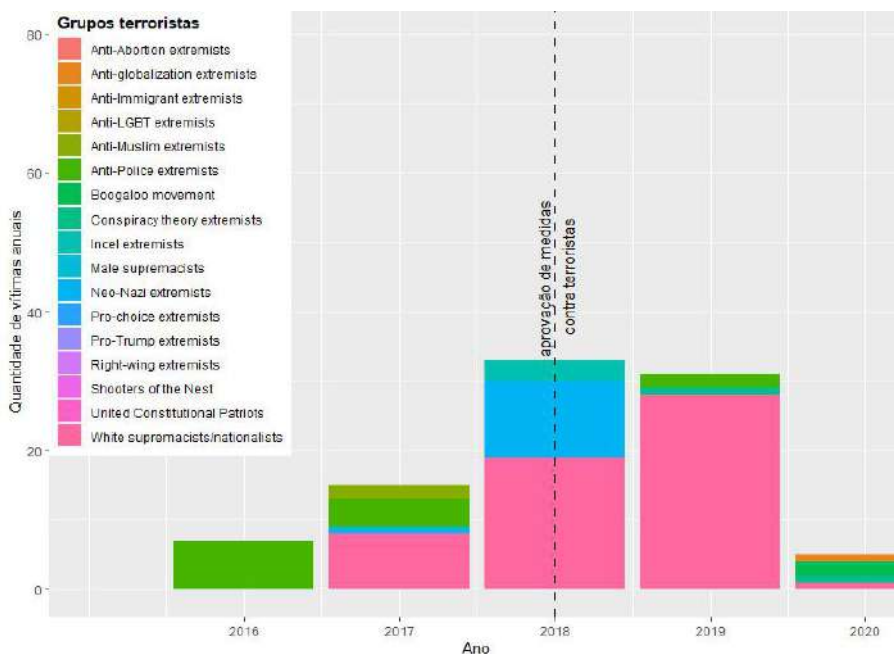


Gráfico 6. Perfil de perpetradores de atentados de extrema-direita nos EUA (2016-2020).

A partir da análise dos dados, é possível concluir que a política de contraterrorismo da Alemanha foi mais exitosa no que diz respeito ao número de eventos terroristas registrados. Enquanto no Reino Unido a quantidade de atentados continuou a crescer nos anos seguintes ao estabelecimento da CONTEST 2018 e apresentou decréscimo apenas em 2022, na Alemanha, embora não haja redução no número de casos, registra-se uma estabilização após o lançamento do *Demokratie Leben* de 2016. Apesar desse não crescimento no número de atentados, a Alemanha foi impactada pela mudança de padrão dos extremistas de direita e deparou-se com ataques muito mais letais do que os perpetrados no Reino Unido. A política alemã, portanto, não foi eficaz em reduzir o número de vítimas fatais e, em virtude disso, novas diretrizes foram implementadas a partir de 2020.

Em virtude da impossibilidade de extração de informações sobre os Estados Unidos a partir da mesma base de dados não foi possível analisar a eficácia da política estadunidense em relação aos demais países da amostra. Tendo vista também a data de estabelecimento das medidas de contraterrorismo doméstico no país, que se deu apenas em 2021, até mesmo a análise estatística dos momentos anteriores e posteriores à adoção da política tornou-se inviável. Apesar disso, os dados evidenciaram uma considerável diferença em relação a alvos e a perpetradores. Isso permite concluir que o comportamento violento da extrema-direita estadunidense é consideravelmente mais fluido do que o dos extremistas de direita alemães e britânicos.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, relatórios de agências multilaterais e declarações de autoridades nacionais de diferentes países demonstraram que há uma preocupação relacionada à ascensão do terrorismo de extrema-direita em países ocidentais. Alguns autores, considerando a teoria de Rapoport, chegaram mesmo a levantar a hipótese de que a extrema-direita seria a principal ideologia a caracterizar a quinta onda do terrorismo moderno. Tendo isso em mente, esta dissertação procedeu ao estudo comparado de políticas públicas de enfrentamento ao terrorismo visando identificar em que medida a violência de extrema-direita é considerada uma ameaça terrorista importante pelos formuladores de políticas públicas da Alemanha, dos Estados Unidos e do Reino Unido.

Antes de tudo, entretanto, é necessário entender a relação entre o recrudescimento da extrema-direita e o aumento da violência política. A ascensão da extrema-direita na arena política é um problema tendo em vista que esta faixa do espectro político é essencialmente antagônica aos valores da democracia liberal. Sua característica mais problemática reside no fato de que ela se opõe ao próprio sistema democrático e defende a violência como ferramenta legítima para a consecução de objetivos políticos. Como demonstrado ao longo deste trabalho, há correlação entre a expansão de partidos políticos de extrema-direita e o aumento da violência da extrema-direita.

A violência empreendida por extremistas de direita constitui violência política, uma vez que tem como motivação uma ideologia política. A violência política pode ser resumida como um conjunto heterogêneo de ações destinadas a causar danos físicos, psicológicos e simbólicos com vistas a induzir indivíduos ou instituições a adotarem, ou a deixarem de adotar, determinadas trajetórias políticas, sociais ou culturais. O terrorismo é uma subcategoria da violência política que se diferencia das demais principalmente em razão da manipulação do medo público em prol de objetivos políticos perseguidos pelo indivíduo ou pela organização terrorista.

No que consiste o terrorismo de extrema-direita, então? A literatura defende que terrorismo e a ideologia extremista que o motivam devem ser tratados de forma dissociada, já que o terrorismo pode ser utilizado de forma instrumental pelos mais diversos atores violentos. Pode-se dizer que a extrema-direita representa uma ideologia baseada em princípios

antiglobalização e concentrada em narrativas xenofóbicas, nacionalistas e anti-islâmicas que legitima violência e que pode utilizar o terrorismo como instrumento.

A evolução da extrema-direita em cada cenário nacional contido na amostra evidenciou como determinados eventos históricos influenciaram diretamente o surgimento e a atuação de correntes extremistas nos contextos locais e a forma como essas nações lidam com o extremismo de direita. No caso da Alemanha, foi possível compreender como os processos de racialização, herança do nazismo, permanecem ativos em toda a Alemanha. As estatísticas do país indicam uma identificação crescente da sociedade com valores etnonacionalistas e uma aceitação da violência como ferramenta política legítima. Este cenário tem se refletido na ascensão de partidos essencialmente antidemocráticos, como o *Alternative Für Deutschland* (AfD), e no aumento de incidentes terroristas de extrema-direita. Diante disso, o governo alemão estabeleceu medidas sucessivamente mais assertivas de prevenção e combate à extrema-direita em 2016 e em 2020.

No Reino Unido, a extrema-direita original surgida nos anos 1930 ainda influencia partidos e movimentos nos dias de hoje. O país se deparou com uma crescente de incidentes violentos perpetrados por extremistas direitas cujos alvos atuais são, majoritariamente, imigrantes originários de países muçulmanos. Esse crescimento parece relacionar-se com a “normalização” do discurso de extrema-direita de partidos antes vistos como irrelevantes e impopulares, mas que habitualmente se apropriam de preocupações legítimas da sociedade britânica, como o excesso de imigrantes, para inflamar discursos. A resposta governamental britânica tem se mostrado adequada em termos de interrupção de atentados, de rápida readequação de medidas de prevenção e de repressão e de campanhas de conscientização.

Os Estados Unidos, apesar de terem uma potencial longa história de enfrentamento ao terrorismo parecem ter substancial dificuldade de lidar com essa ameaça quando proveniente de organizações domésticas. Há uma clara indisposição, ou inaptidão, do governo em tratar o racismo estrutural que motiva a maior parte dos movimentos extremistas tipicamente estadunidenses. A negligência estatal em relação à extrema-direita permitiu que eventos como a invasão do Capitólio ocorressem. Isto porque, apesar de todos os esforços empreendidos por forças de segurança, ativistas e parlamentares, o governo americano apenas adotou medidas contra a radicalização não-islâmica, incluindo a da extrema-direita, em 2021. Ainda assim, essas diretrizes se mostram inócuas em razão da falta de capacidade jurídica para repressão de organizações terroristas domésticas.

Considerando a pergunta norteadora e os objetivos específicos que orientaram essa dissertação, é possível afirmar que todos os países da amostra reconheceram a necessidade de

adaptar as suas políticas de segurança para abarcar a ameaça terrorista de extrema-direita. Isso ocorreu em velocidade e profundidade diversas. A Alemanha e o Reino Unido se destacaram pela adoção de medidas antiterroristas em 2016 e 2018, respectivamente. Os dois países estabeleceram políticas abrangentes, com divisão de competências entre autoridades públicas, participação da sociedade civil e controle externo e dedicaram vultosos recursos públicos para prevenir novos atentados. Ambos os países estabeleceram mecanismos não apenas de prevenção à radicalização, mas também de desradicalização, além de terem fortalecido mecanismos jurídicos de repressão. Os Estados Unidos, de forma diferente, estabeleceram diretrizes de enfrentamento à extrema-direita tardiamente, não solucionaram empecilhos jurídicos à adoção de medidas mais eficazes e não parecem priorizar a questão na mesma medida que a Alemanha e o Reino Unido.

Mais do que compreender as diferenças e as semelhanças entre as políticas de contraterrorismo adotadas por Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido em relação ao terrorismo de extrema-direita essa dissertação permitiu conhecer as nuances da ultradireita e como essa gradação do espectro político pode representar um perigo invisível entre a sociedade em geral. Ao analisar como as democracias morrem, Levitsky e Ziblatt (2018) argumentam que a tolerância mútua é a chave para prevenir a erosão democrática. Não deve existir, contudo, tolerância com indivíduos e partidos políticos que buscam subverter valores liberais e o sistema democrático. Quando a democracia tolera comportamentos antidemocráticos não está exercendo uma virtude democrática, mas um suicídio político que pode acabar custando-lhe o Estado democrático de direito. Embora o “terrorismo de extrema-direita” e a possibilidade de que este seja uma “quinta onda do terrorismo moderno” constituam um objeto de estudo interessante, essa dissertação evidenciou como a extrema-direita, independente de sua atuação (seja terrorista, extremista-violenta ou meramente extremista não-violenta) representa um enorme perigo à democracia e deve ser combatida.

REFERÊNCIAS

ALAPO, R.; ROCKEFELLER, D. *The State of White Supremacy in America: It is Time to Stand Together*. **CUNY Academic Works, York College, City University of New York**, 2019.

Disponível em:

https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1293&context=yc_pubs. Acesso em: 28 dez. 2023.

ALEMANHA. *Aktionsplan gegen Rechtsextremismus*. **Bundesministerium des Innern und für die Heimat**, 2022. Disponível em:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/aktionsplan-rechtsextremismus.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Brief summary 2021 Report on the Protection of the Constitution: Facts and Trends*. **Federal Ministry of the Interior and Community, Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)**, 2021. Disponível em:

https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/EN/reports-on-the-protection-of-the-constitution/2022-06-brief-summary-2021-report-on-the-protection-of-the-constitution.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Brief summary 2022 Report on the Protection of the Constitution: Facts and Trends*. **Federal Ministry of the Interior and Community, Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)**, 2022a. Disponível em:

https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/EN/reports-on-the-protection-of-the-constitution/2023-06-brief-summary-2022-report-on-the-protection-of-the-constitution.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Deutsches Grundgesetz*. **Bundestag**, 1949. Disponível em:

<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Federal Government Strategy to Prevent Extremism and Promote Democracy*. **Bundesministerium Für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, 2016. Disponível em:

<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/115448/cc142d640b37b7dd76e48b8fd9178cc5/strategie-20der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-20und-demokratiefoerderung-englisch-data.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus*. **Bundesministerium des Innern und für die Heimat**, 2020. Disponível em:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/massnahmenpaket-kabinettsausschuss-rechtsextremismus.pdf;jsessionid=C6ABB68C8B87D8BA44DF158BF8492DF3.live871?__blob=publicationFile&v=3. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Right-wing extremism: Symbols, Signs and Banned Organisations*.

Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), 2022b. Disponível em:

<https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/EN/right-wing->

extremism/2022-07-right-wing-extremism-symbols-and-organisations.pdf?__blob=publicationFile&v=12. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Soldatengesetz - SG. Bundestag*, 1956. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/sg/SG.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Strafgesetzbuch (StGB). Bundestag*, 1871. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/StGB.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Terrorismus: Definitionen, Rechtsgrundlagen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Ausarbeitung, Deutscher Bundestag*, 2009. Disponível em: <https://www.bundestag.de/resource/blob/414600/88ba85eb1357681569fdea159edc1f3d/WD-3-417-09-pdf-data.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

AUGER, V. A. *Right-Wing Terror: A Fifth Global Wave? Perspectives on Terrorism*, 2020, v. 14 (3), 87–97. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/26918302.pdf?refreqid=excelsior%3Ab294f9085f657f70e23450a8942abcfa&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1. Acesso em: 28 dez. 2023.

BACKES, U. Interdependenzen und Interaktionen zwischen gewaltlosen und gewaltorientierten extremistischen Akteuren am Beispiel von „Autonomen“, „Neonationalsozialisten“ und „Skinheads“ in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Terrorismus und Extremismus – der Zukunft auf der Spur*, Kriminalistisches Institut (BKA), 2006. Disponível em: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/PolizeiUndForschung/1_33_TerrorismusUndExtremismusDerZukunftAufDerSpur.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2. Acesso em 28 dez. 2023.

BANTEKA, N. *The rise of the extreme right and the crime of terrorism: Ideology, mobilization and the case of golden dawn. Duke Journal of Comparative and International Law*, 29(2), 127-163, 2019. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1539&context=djcil>. Acesso em: 28 dez. 2023.

BJØRGO, T.; RAVNDAL, J. A. *Extreme-Right Violence and Terrorism: Concepts, Patterns, and Responses. ICCT Policy Brief. The Hague*, 2019. Disponível em: <https://www.icct.nl/sites/default/files/import/publication/Extreme-Right-Violence-and-Terrorism-Concepts-Patterns-and-Responses-4.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

BOBBIO, N. *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

BOSI, L.; MALTHANER, S. *Political Violence*. In: *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford Academic, 2015.

BRADY, E. *An Analysis of the UK's Counter-Terrorism Strategy, CONTEST, and the Challenges in its Evaluation*. Universitätsbibliothek Johann Christian Senckenberg, 2016.

CASSESE, A. *Terrorism, Politics and Law: The Achille Lauro Affair*. New Jersey: Princeton University Press: Princeton, 1989, 162 p.

COLLINS, J. *A New Wave of Terrorism? A Comparative Analysis of the Rise of Far-Right Terrorism. Perspectives on Terrorism*, 2021, v. 15, issue 6. Disponível em: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2021/issue-6/collins.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

CRENSHAW, M. *Theories of Terrorism: Instrumental and Organisational Approaches. Journal of Strategic Studies*, dez. 1987, v. (4), 13-31.

_____. *The Subjective Reality of the Terrorist. Current Perspectives on International Terrorism, St. Martin's*, 1988.

CZORNIK, K.; SZYNOL, M. *Between The Fourth And Fifth Waves. The Evolution Of Modern Terrorism. Studia Polityczne*, 2022, v. 50 (2). Disponível em: <http://czasopisma.isppan.waw.pl/index.php/sp/article/download/2026/1598>. Acesso em: 28 dez. 2023.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

DOXSEE, C.; HARRINGTON, J. *The First U.S. National Strategy for Countering Domestic Terrorism. Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 2021. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/first-us-national-strategy-countering-domestic-terrorism>. Acesso em 28 dez. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Domestic Terrorism Prevention Act of 2019: Bill S. 894. National Congress*. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116s894is/pdf/BILLS-116s894is.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *National Strategy for Countering Domestic Terrorism. National Security Council*, 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/National-Strategy-for-Countering-Domestic-Terrorism.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *National Strategy for Counterterrorism*. 2018. Disponível em: https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/news_documents/NSCT.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Strategic Intelligence Assessment and Data on Domestic Terrorism. Federal Bureau of Investigation (FBI)*, 2021. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/fbi-dhs-domestic-terrorism-strategic-report.pdf/view>. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. *Strategic Intelligence Assessment and Data on Domestic Terrorism. Federal Bureau of Investigation (FBI)*, 2022. Disponível em: <https://www.fbi.gov/file-repository/fbi-dhs-domestic-terrorism-strategic-report-2022.pdf/view>. Acesso em 28 dez. 2023.

EUROPOL. *EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat) 2019*. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 2019. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____. *EU Terrorism Situation and Trend Report (Te-Sat) 2020*. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 2020. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/european_union_terrorism_situation_and_trend_report_te-sat_2020_0.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

FELDMAN, M. *The Radical Right in Britain. Political Extremism and Radicalism in the Twentieth Century*. Cengage Learning (EMEA), 2018. Disponível em: <https://www.gale.com/intl/essays/matthew-feldman-radical-right-britain>. Acesso em: 28 dez. 2023.

FORST, B. *Terrorism, Crime and Public Policy*. New York: Cambridge University Press, 2009.

GASTON, S. *Far-Right Extremism in the Populist Age. Briefing Paper*, DEMOS & Friedrich Ebert Stiftung, 2017. Disponível em: <https://demos.co.uk/wp-content/uploads/2017/06/Demos-Briefing-Paper-Far-Right-Extremism-2017.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

GOODWIN, M.; EVANS, J. *From voting to violence? Far-Right Extremism in Britain. Hope not Hate*, 2012. Disponível em: [https://www.channel4.com/media/c4-news/images/voting-to-violence%20\(7\).pdf](https://www.channel4.com/media/c4-news/images/voting-to-violence%20(7).pdf). Acesso em: 28 dez. 2023.

HART, A. *Right-Wing Waves: Applying the Four Waves Theory to Transnational and Transhistorical Right-Wing Threat Trends. Terrorism and Political Violence*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09546553.2020.1856818>. Acesso em: 28 dez. 2023.

HAWLEY, G. *The Long History of White Nationalism in America. Literary Hub, Columbia University Press*, 2017. Disponível em: <https://lithub.com/the-long-history-of-white-nationalism-in-america/>. Acesso em: 28 dez. 2023.

HEITMEYER, W. *Right-Wing Terrorism, In: Root Causes of Terrorism*. London and New York: Routledge, 2005.

_____. *Right-Wing Extremist Violence, In: The International Handbook on Violence Research*. Dordrecht: Kluwer, 2003.

HERRICK, J. *Neo-nazism in Germany. CERS Working Paper, University of Leeds*, 2014. Disponível em: https://cers.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/97/2015/01/Neo_Nazism_in_Germany-Jack-Herrick-2014.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

JALIL M.R. *The Rise of the Fifth Wave of Global Terrorism (Islamophobia)*. **Margalla Papers, A Journal of International Affairs**, 2021, vol. 25, no. 2, p. 16.

JONES, S. G. *The Rise of Far-Right Extremism in the United States*. **CSIS Briefs**. Center for Strategic and International Studies, 2018. Disponível em: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181119_RightWingTerrorism_layout_FINAL.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

JUPSKAS, A.; R. LEIDIG, E. *Knowing what 's (far) right: a compendium*. **C-REX Center for Research on Extremism, University of Oslo**, 2020. Disponível em: <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/compendium/c-rex-compendium-print-version.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

KHILNANI, S. *The Politics of Terrorism*. **Political Quarterly**, Vol. 64, No. 3, 1993.

KOEHLER, D. *Violence and Terrorism from the Far-Right: Police Options to Counter an Elusive Threat*. **International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), The Hague**, 2019. Disponível em: <https://www.icct.nl/sites/default/files/import/publication/Koehler-Violence-and-Terrorism-from-the-Far-Right-February-2019.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

KURZMAN, C.; SCHANZER, D. *Law Enforcement Assessment of the Violent Extremism Threat*. **Triangle Center on Terrorism and Homeland Security, Durham**, 2015.

LANDES, W. M. *An economic study of US aircraft hijackings (1961–1976)*. **Journal of Law and Economics**, 1978, v. 21(1).

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *How democracies die*. New York: Penguin Random House, 2018.

LIPSON, L. **A Civilização Democrática**. Volume 2, Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

MATSUNAGA, M.; KRAUSE, W. *Right-Wing violence and the persistence of far-right popularity*. **The Loop. European Consortium for Political Research**, 2023. Disponível em: <https://theloop.ecpr.eu/right-wing-violence-and-the-persistence-of-far-right-popularity/>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MILLER-IDRISS, C. *White Supremacist Extremism and the Far-Right in the U.S.* In: **Political Extremism and Radicalism: Far-Right Groups in America**, Cengage Learning (EMEA), 2021. Disponível em: <https://www.gale.com/intl/essays/cynthia-miller-idriss-white-supremacist-extremism-far-right-us>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MUDDE, C. *A Comparative Analysis of the Ideologies of Three Alleged Right-Wing Extremist Parties (NPD, NDP, CP'86)*. **European Journal of Political Research**, fev. 1995, v. 27 (2), p. 203-224.

_____. *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester University Press, Manchester, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt155j8h1>. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

_____. *The Far-Right Threat in the United States: A European Perspective*. *The Annals of the American Academy*, 699. American Academy of Political and Social Science, jan. 2022, p. 101-115. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/00027162211070060>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MULHALL, J. *Modernising and Mainstreaming: the Contemporary British Far-Right. Hope Not Hate*, 2019. Disponível em: https://hopenothate.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/HnH-Briefing_Contemporary-British-Far-Right_2019-07-v1.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

OLECHNOWICZ, A. *Liberal Anti-Fascism in the 1930s: The Case of Sir Ernest Barker*. *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4054585>. Acesso em 28 dez. 2023.

PELLET, S. O Desafio da Comunidade Internacional frente ao Terrorismo: a ambigüidade da noção de terrorismo. In: **Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil: as perspectivas políticojurídicas**. 1ª Edição Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PILLAR, P. R. *Terrorism and the U.S. Foreign Policy*. Brookings Institution Press, 2001. Acesso em: 28 dez. 2023.

PIRRO, A. L. P. *Far-right: The significance of an umbrella concept*. *Nations and Nationalism*, jan. 2023, v. 29 (1), p. 101-112. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/nana.12860>. Acesso em: 28 dez. 2023.

PITCAVAGE. M. *A Dark & Constant Rage: 25 Years of Right-Wing Terrorism in the United States*. *Anti-Defamation League*, New York, 2017. Disponível em: https://www.adl.org/sites/default/files/documents/CR_5154_25YRS%20RightWing%20Terrorism_V5.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____. *Surveying the Landscape of The American Far-Right*. *Program on Extremism*, The George Washington University, 2019. Disponível em: https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs5746/files/Surveying%20The%20Landscape%20of%20the%20American%20Far%20Right_0.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

POST, J. *Terrorist psycho-logic: Terrorist behavior as a product of psychological forces*. In: *Origins of Terrorism: Report of the Task Force on Disorders and Terrorism*, 1990, p. 443-473, Washington.

POTOK, M. *A Year in Hate Crime and Extremism*. Southern Poverty Law Centre, 2017. Disponível em: <https://www.splcenter.org/fighting-hate/intelligence-report/2017/year-hate-and-extremism>. Acesso em 28 dez. 2023.

RAPOPORT D. C. *It is waves, Not strains*. *Terrorism and Political Violence*, v. 28, no 2, 217-224, 2016. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546553.2015.1112278>. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____. *The Four Waves of Modern Terrorism, In: Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*, Washington: Georgetown University Press, 2004.

_____. *The four waves of modern terrorism, In: Terrorism Studies: A Reader*. New York: Routledge, 2012.

RAVNDAL, J. A. *Explaining right-wing terrorism and violence in Western Europe: Grievances, opportunities, and polarization. European Journal of Political Research*, nov. 2017, v. 57 (4), p. 845-866. Disponível em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/59875/Article%2BIII%2BEJPR.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____.; BJØRGO, T. *Investigating Terrorism from the Extreme Right: A Review of Past and Present Research. Perspectives on Terrorism*, dez. 2018, v.. 12 (6), p. 5-22. Disponível em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/67811/1/a1-ravndal-and-bjorgo.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____. *Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe: A Comparative Analysis. PhD Thesis, University of Oslo*, 2017, 170 pp. Disponível em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/60365/PhD-Ravndal-2017.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____. *Right-wing terrorism and violence in Western Europe: Introducing the RTV dataset. Perspectives on Terrorism*, 2016, v. 10 (3). Disponível em: Acesso em: 28 dez. 2023.

REINO UNIDO. *Action Against Hate: The UK Government's plan for tackling hate crime*, 2016. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f8db94a8fa8f56ad07d1152/2016_Hate_Crime_Action_Plan.pdf. Acesso em 28 dez.2023.

_____. *Action Plan for anti-money laundering and counter-terrorist finance*. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a807761ed915d74e33fa970/6-2118-Action_Plan_for_Anti-Money_Laundrying__web_.pdf. Acesso em 28 dez.2023.

_____. *Building a Stronger Britain Together (BSBT): Progress Report 2019*. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efb68883a6f4023c77a1351/building-stronger-britain-together-2019-horr112.pdf>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. *Counter-Extremism Strategy 2015*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/counter-extremism-strategy>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. *Counter-Terrorism Act 2008*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/contents>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Counter-Terrorism and Security Act 2015**. Disponível em:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Counter-Terrorism Strategy (CONTEST) 2009**. Disponível em:
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7ca3fae5274a38e5755d54/7547.pdf>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Counter-Terrorism Strategy (CONTEST) 2011**. Disponível em:
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a79ac1ae5274a684690b404/strategy-contest.pdf>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Counter-Terrorism Strategy (CONTEST) 2018**. Disponível em:
<https://www.gov.uk/government/publications/counter-terrorism-strategy-contest-2018>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Government Response to the ISC Report on ERWT CP 827. Policy Paper**. Disponível em:
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/642548f260a35e000c0cb14e/Government_Response_to_the_Intelligence_and_Security_Committee_of_Parliament_Report__Extreme_Right-Wing_Terrorism__2.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

_____. **Intelligence and Security Committee of Parliament. Extreme Right-Wing Terrorism HC 459**, 2022. Disponível em: https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2022/07/E02710035-HCP-Extreme-Right-Wing-Terrorism_Accessible.pdf. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Investigatory Powers Act 2016**. Disponível em:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents/enacted>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Public Order Act 1936**. Disponível em:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw8and1Geo6/1/6/contents>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018**. Disponível em
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Terrorism Act 2000**. Disponível em:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Terrorism Act 2006**. Disponível em:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents>. Acesso em 28 dez.2023.

_____. **Terrorist Asset Freezing Act 2010**. Disponível em:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/38/contents>. Acesso em 28 dez.2023.

RUBIN, B. *The Rise and Fall of British Fascism: Sir Oswald Mosley and the British Union of Fascists. Intersections*, 2010. Disponível em:
https://depts.washington.edu/chid/intersections_Autumn_2010/Bret_Rubin_The_Death_of_British_Fascism.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

SABET, N. LIEBALD, M. FRIEBEL, G. *Terrorism and Voting: The Rise of Right-Wing Populism in Germany. CESifo Working Paper n. 10653. Munich Society for the Promotion of*

Economic Research, 2023. Disponível em:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4581869. Acesso em: 28 dez. 2023.

SAINT-PIERRE, H. L. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Revista de Sociologia e Política**, 2015, v. 23, n. 53, pp. 9-26. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/1678-987315235302>. Acesso em: 28 dez. 2023.

SANDLER, T.; ENDERS, W. *An economic perspective on transnational terrorism*. **European Journal of Political Economy**, 2004, v. 20(2).

SCHMID, A. P. *Defining terrorism*. **International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) Report**, 2023. Disponível em: https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-03/Schmidt%20-%20Defining%20Terrorism_1.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____. *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness*. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), 2021. Disponível em:
https://www.icct.nl/sites/default/files/2023-01/Handbook_Schmid_2020.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

_____.; JONGMAN, A. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Databases, Theories and Literature*. Amsterdã: Transactions, 2005.

_____. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. New York: Routledge, 2011.

SHAFRITZ, J. M.; GIBBONS, E. F.; SCOTT, G. E. J. *Almanac of Modern Terrorism*. New York: Facts on File, New York, 1991.

SCIARRETTI, K. *The Rise of White Supremacy in the Twenty-First Century*. Dissertação. *National Security's Master's Thesis, University of New Haven*, 2022. Disponível em:
<https://digitalcommons.newhaven.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=nationalsecurity-mas>. Acesso em: 28 dez. 2023.

SILKE, A. *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. New York: Routledge, 2019.

SKOCZYLIS, J. J. *The local prevention of terrorism in strategy and practice: 'Contest' a new era in the fight against terrorism*. Tese, School of Law, University of Leeds, 2013. Disponível em <https://eprints.lincoln.ac.uk/id/eprint/13411/1/Binder1.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

SOTTILE, A. *Le terrorisme international*. In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1938, v. 65 (2).

SOUZA, A. M. MORAES, R. F. Coalizões Globais Lideradas pelos Estados Unidos na Guerra ao Terror (2001-2011): Para Além do Unilateralismo. **Contexto Internacional**, 2015, v. 37. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/cint/a/dMSQ9fsrVmsg7wK9Df5Gd8Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 dez. 2023.

STEKENBURG, N. *Far-Right Extremism: A Practical Introduction. The RAN Centre of Excellence, 2019*. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2019-12/ran_fre_factbook_20191205_en.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

STENNER, K. *The Authoritarian Dynamic*. New York: Cambridge University Press, 2005.

SWEENEY, M.; M. PERLIGER, A. *Explaining the Spontaneous Nature of Far-Right Violence in the United States. Perspectives on Terrorism*, dez. 2018, v. 12, (6), p. 52-71. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26544643>. Acesso em: 28 dez. 2023.

TILLY, C. *Terror, Terrorism, Terrorists. Sociological Theory*, v. 22, no 1, 2004.

TOWNSHEND, C. *The Reign of Terror. In: Terrorism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford Academic, 2018.

UNITED NATIONS. *Members States Concerned by the Growing and Increasingly Transnational Threat of Extreme Right-Wing Terrorism. CTED Trends Alert*. April 2020. Disponível em: https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2020/04/CTED_Trends_Alert_Extreme_RightWing_Terrorism.pdf . Acesso em: 28 dez. 2023.

YAMAMOTO, M. M. *Terrorism Against Democracy. CISMM Working Paper. Center for International & Security Studies at Maryland, University of Maryland, 2015*. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/189454/Terrorism%20Against%20Democracy%20-%20012115.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

WALLS, E. *Waves of Modern Terrorism: Examining the Past and Predicting the Future*. Dissertação, *Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Arts and Sciences. Georgetown University, Washington, 2017*. Disponível em: https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/1043900/walls_georgetown_0076m_13610.pdf?sequence=1. Acesso em: 28 dez. 2023.

WILDT, M. *Droht Deutschland ein neues 1933? Zeit Online*, 2018. Disponível em: <https://www.zeit.de/wissen/geschichte/2018-09/chemnitz-weimarer-republik-nazizeit-vergleich-rechtsextremismus>. Acesso em 28 dez. 2023.

ZICK, A.; KÜPPER, B.; MOKROS, N. *Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2023. Disponível em: <https://www.fes.de/referat-demokratie-gesellschaft-und-innovation/gegen-rechtsextremismus/mitte-studie-2023>. Acesso em 28 dez. 2023.