

## **O TERRORISMO DE ATORES SOLITÁRIOS NA UNIÃO EUROPEIA: TRANSFORMAÇÃO DA AMEAÇA E IMPLICAÇÕES SECURITÁRIAS**

Cláudio Costa Oliveira, Polícia de Segurança Pública, [ceoliveira@psp.pt](mailto:ceoliveira@psp.pt)

[https://doi.org/10.60746/8\\_19\\_48011](https://doi.org/10.60746/8_19_48011)

### **ABSTRACT**

This article analyses the dynamics of terrorism perpetrated by lone actors in the European Union, assessing how this phenomenon reshapes the internal and institutional security challenges facing the European project. The research focuses on cases recorded in France and Germany between 2015 and 2025, exploring the operational and ideological characteristics of the attacks and their perpetrators. Using a mixed-methods approach, based on the creation of an ad hoc database, 29 attacks were analysed, resulting in 152 fatalities and 653 injuries. The data reveal a predominance of attacks linked to Islamic extremism (80% in France and 71.4% in Germany), frequently involving low-complexity means, such as bladed weapons and vehicles, primarily directed against soft targets. The analysis identifies the acceleration of radicalisation processes, often linked to exposure to digital content, as well as the limitations of traditional counter-terrorism models in the face of decentralised forms of violence. The theoretical framework combines the theory of increasing complexity, the theory of securitisation, and the theory of security complexes. The results demonstrate that lone-actor terrorism constitutes a structural transformation of the terrorist threat in the European Union, requiring coordinated institutional responses that balance security effectiveness with the safeguarding of fundamental rights, in a context marked by the rise of populist and nationalist dynamics.

**Keywords:** European Union; terrorism; lone actor; soft targets; France; Germany.

## **RESUMO**

O presente artigo analisa as dinâmicas do terrorismo perpetrado por atores solitários na União Europeia, avaliando de que modo este fenómeno reconfigura os desafios de segurança interna e institucional do projeto europeu. A investigação incide sobre casos registados em França e na Alemanha entre 2015 e 2025, explorando as características operacionais e ideológicas dos ataques e dos seus perpetradores. Recorrendo a uma metodologia mista, baseada na construção de uma base de dados ad hoc, foram analisados 29 ataques, dos quais resultaram 152 vítimas mortais e 653 feridos. Os dados revelam uma predominância de ataques associados ao extremismo islâmico (80% em França e 71,4% na Alemanha), com recurso frequente a meios de baixa complexidade, como armas brancas, outros objetos cortantes e veículos, dirigidos sobretudo contra soft targets. A análise permite identificar a aceleração dos processos de radicalização, frequentemente associados à exposição a conteúdos digitais, bem como as limitações dos modelos tradicionais de contraterrorismo perante formas de violência descentralizadas. O enquadramento teórico articula a teoria da complexidade crescente, a teoria da securitização e a teoria dos complexos de segurança. Os resultados demonstram que o terrorismo de atores solitários constitui uma transformação estrutural da ameaça terrorista na União Europeia, exigindo respostas institucionais coordenadas que conciliem eficácia securitária com a salvaguarda dos direitos fundamentais, num contexto marcado pela amplificação de dinâmicas populistas e nacionalistas.

**Palavras-chave:** União Europeia; terrorismo; ator solitário; soft targets; França; Alemanha.

## **1. INTRODUÇÃO**

O terrorismo contemporâneo na União Europeia (UE) tem vindo a assumir configurações cada vez mais descentralizadas, nas quais a ação individual ganha protagonismo em detrimento de estruturas organizadas. Entre estas manifestações, os ataques perpetrados por atores solitários destacam-se pelo seu impacto assimétrico, não apenas pelo número de vítimas provocadas, mas sobretudo pela sua capacidade de gerar efeitos psicológicos, políticos e mediáticos significativos. A relevância do tema decorre do carácter multidimensional destes ataques, cujos efeitos afetam a perceção de insegurança e a confiança dos cidadãos nas instituições (Institute for Economics & Peace [IEP], 2024; Pinto, 2024).

O artigo foi desenvolvido a partir de uma questão fundamental: em que medida os ataques a soft targets, perpetrados por atores solitários, reconfiguram os desafios de segurança no espaço europeu? Neste âmbito, argumenta-se que o terrorismo de atores solitários não constitui apenas uma adaptação tática às pressões securitárias, mas uma transformação estrutural da ameaça terrorista na UE, expondo limitações sistémicas dos modelos tradicionais de contraterrorismo e exigindo uma reconfiguração das estratégias de prevenção e resposta.

Os objetivos específicos desdobram-se em: (i) analisar as principais características operacionais e ideológicas dos ataques perpetrados por atores solitários; (ii) identificar as vulnerabilidades da UE face a esta tipologia de ameaça.

Tratando-se de um fenómeno de natureza transnacional, os seus impactos ultrapassam fronteiras e colocam desafios às capacidades dos Estados e das instituições europeias. A atuação de atores solitários contra soft targets gera efeitos desproporcionais no sentimento de segurança, potenciando dinâmicas de fragmentação política e o reforço de discursos securitários.

A análise incide sobre o espaço da UE, com enfoque nos casos de França e Alemanha entre 2015 e 2025, examinando as suas características operacionais, motivações ideológicas e implicações securitárias, incorporando uma análise empírica sistemática e um enquadramento teórico ampliado.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA E ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

A literatura sobre terrorismo tem vindo a crescer significativamente, embora durante décadas tenha privilegiado abordagens holísticas, sem enfoque específico nos atores solitários. A produção científica dedicada a esta tipologia da ameaça terrorista intensificou-se apenas na segunda década do século XXI, destacando-se estudos multidisciplinares como o *Countering Lone-Actor Terrorism* (CLAT).

Um dos principais desafios identificados na literatura prende-se com a ausência de uma definição consensual de terrorismo praticado por atores solitários. Spaaij (2010) define estes indivíduos como atores que operam de forma isolada, sem integração em redes organizadas e cujo *modus operandi* é concebido e executado

autonomamente, sem comando externo ou estrutura hierárquica. Ellis et al. (2016) admitem igualmente a inclusão de pequenas células não associadas materialmente a organizações terroristas. Como salientam Spaaij e Hamm (2014), esta divergência conceptual dificulta a consolidação de um quadro analítico coerente.

Apesar da diversidade conceptual, a literatura converge na impossibilidade de estabelecer um perfil único para estes indivíduos, cujas motivações tendem a resultar da combinação de fatores ideológicos, pessoais e contextuais (Pantucci et al., 2015). Paralelamente, a radicalização online assume crescente relevância enquanto facilitador da mobilização individual, permitindo processos de radicalização sem integração formal em organizações terroristas (Pantucci et al., 2015; Weimann, 2012). Parte da literatura sugere que muitos perpetradores manifestam previamente sinais de radicalização, revelando vulnerabilidades nos mecanismos de deteção e prevenção atualmente existentes (Ellis et al., 2016).

A persistência e adaptabilidade deste fenómeno sugerem que continuará a ocupar um lugar central na agenda dos decisores de segurança. Contudo, subsistem lacunas relevantes na investigação, particularmente no que respeita à transição entre extremismo coletivo e individual, à eficácia das estratégias de prevenção e às dinâmicas de radicalização associadas ao terrorismo praticado por atores solitários (Pantucci et al., 2015).

O presente artigo mobiliza três quadros teóricos complementares para analisar o terrorismo de atores solitários na UE: a teoria da complexidade crescente, a teoria da securitização e a teoria do complexo de segurança. A teoria da complexidade crescente permite interpretar processos de radicalização autónoma enquanto sistemas adaptativos caracterizados por interações não lineares, afastando-se de modelos unidirecionais, causais e deterministas, enfatizando a imprevisibilidade idiossincrática que caracteriza este fenómeno. Paralelamente, a teoria da securitização permite compreender de que forma determinadas ameaças são construídas discursivamente como existenciais, legitimando a adoção de medidas excepcionais no domínio da segurança. Como sustentam Buzan et al. (1998, p. 21), “The invocation of security has been the key to legitimizing the use of force, but more generally it has opened the way for the state to mobilize, or to take special powers, to handle existential threats.” Neste enquadramento, a Escola de Copenhaga sustenta que a dimensão externa da segurança interna emerge desses processos de securitização, incidindo sobre fenómenos como o terrorismo, as migrações e a instabilidade política em regiões vizinhas (Elias, 2013).

Por último, a teoria do complexo de segurança permite compreender a interdependência securitária entre os Estados-Membros da UE, decorrente da natureza transnacional da ameaça terrorista e da ausência de fronteiras internas no espaço Schengen. Como referem Buzan et al. (1998, p. 12), “A security complex is

defined as a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another.” A integração destas perspetivas permite analisar de forma mais densa a forma como a UE identifica, interpreta e responde à ameaça terrorista, bem como compreender o impacto transnacional que eventos violentos ocorridos num Estado-Membro podem projetar sobre todo o espaço europeu.

### **3. OPERACIONALIZAÇÃO DE CONCEITOS**

O conceito de ator solitário permanece objeto de debate na literatura, refletindo a dificuldade em delimitar uma tipologia de terrorismo marcada pela autonomia operacional e pela diversidade de perfis. De acordo com o IEP (2025b), este fenómeno refere-se, em termos gerais, a ataques violentos perpetrados por indivíduos que atuam por iniciativa própria, sem integração em estruturas hierarquizadas ou apoio logístico direto de organizações terroristas. Embora possam partilhar referências ideológicas ou manter contactos online com grupos extremistas, os ataques são planeados e executados autonomamente (Pantucci et al., 2015; Weimann, 2012). Apesar da heterogeneidade social, ideológica e motivacional destes indivíduos (Almeida, 2020; Spaaij, 2010), a presente investigação adota a definição operacional proposta por Spaaij (2010), centrando a análise em indivíduos que atuam sem comando externo direto ou estrutura hierárquica.

Paralelamente, os ataques a soft targets assumem uma dimensão central no terrorismo contemporâneo, refletindo estratégias orientadas para a maximização do impacto com recursos operacionais limitados. O conceito refere-se a locais com reduzido nível de proteção física ou securitária, frequentemente associados a elevados fluxos de civis, como infraestruturas de transporte, espaços comerciais ou zonas de lazer (Duarte, 2022). Para além da vulnerabilidade operacional, estes ataques produzem efeitos psicológicos amplificados ao atingirem espaços associados à normalidade quotidiana, contribuindo para a perceção generalizada de insegurança (Elias, 2022).

#### **4. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO**

A presente investigação assenta numa abordagem metodológica mista, articulando análise qualitativa e quantitativa para examinar as dimensões estruturais e operacionais do terrorismo de atores solitários na UE. O desenho de pesquisa desenvolve-se em dois níveis: numa primeira fase, procede-se à análise global do fenómeno no espaço europeu; numa segunda fase, realiza-se um estudo de caso centrado em França e na Alemanha, selecionados pela relevância securitária, incidência de ataques e número de vítimas registados.

No plano qualitativo, recorre-se à análise documental e ao estudo de caso, permitindo uma abordagem contextualizada e comparativa do fenómeno (Yin,

2018). A componente quantitativa assenta na análise de dados do IEP e da Europol, complementada pela construção de uma base de dados ad hoc relativa a 29 ataques ocorridos em França e na Alemanha entre 2015 e 2025, dos quais resultaram 152 vítimas mortais e 653 feridos.

A seleção dos casos considerou incidentes classificados como terrorismo, perpetrados por atores solitários e sustentados em fontes verificáveis, excluindo eventos associados a estruturas organizadas ou fora do período temporal definido. A codificação incluiu variáveis relativas à localização, vítimas, tipologia de alvo, perfil do atacante, motivação ideológica e *modus operandi*, seguindo um protocolo estruturado inspirado no *Global Terrorism Database* (Miller & Wingenroth, 2023). A análise segue uma lógica predominantemente dedutiva, articulando pressupostos teóricos com dados empíricos.

## **5. TERRORISMO CONTEMPORÂNEO E A EVOLUÇÃO DA AMEAÇA**

### **5.1. OS LIMITES DA SEGURANÇA EUROPEIA**

O terrorismo contemporâneo constitui um desafio estrutural à segurança interna da UE, não apenas pela diversidade ideológica que o caracteriza, mas sobretudo pela transformação das suas formas de atuação, cada vez mais descentralizadas, adaptativas e difíceis de antecipar. Esta evolução compromete a eficácia dos modelos tradicionais de contraterrorismo, concebidos para lidar com

organizações hierarquizadas e redes estruturadas, revelando limitações significativas perante formas de violência individualizadas.

Outro desafio central reside na própria definição do fenômeno. A ausência de consenso reflete a sua natureza ambígua, podendo assumir contornos políticos, étnicos ou religiosos. Como refere Ganor (2015), as definições de terrorismo tendem a refletir os interesses e valores de quem as formula, ilustrando a relatividade frequentemente expressa na ideia de que “one man’s terrorist is another man’s freedom fighter”. Neste contexto, adota-se a definição consagrada na Diretiva (UE) 2017/541, que enquadra como atos terroristas condutas como ofensas contra a vida, sequestro ou utilização de meios letais, quando praticadas com o objetivo de intimidar uma população ou desestabilizar estruturas fundamentais (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2017, art. 3.º).

No plano teórico, Rapoport (2004) apresenta um conjunto evolutivo de tipologias de terrorismo moderno, dominantes ao longo do tempo, através de quatro vagas temporais, desde 1880. Apesar de amplamente acolhido, este modelo tem sido alvo de críticas quanto à sua consistência (Almeida, 2023), sendo, contudo, útil para compreender a transformação das motivações e padrões de atuação ao longo do tempo. A possível transição para uma nova vaga, marcada por formas mais individualizadas de violência, tem sido associada ao chamado “terror do indivíduo”

(Gallagher, 2016), caracterizado por maior autonomia e menor enquadramento ideológico estruturado.

De acordo com a Europol (2024), o terrorismo na UE manifesta-se atualmente sob diversas formas, incluindo o jihadismo, o extremismo de direita e outras expressões de violência política. Historicamente, a evolução deste fenómeno conduziu ao reforço progressivo da cooperação europeia, desde iniciativas intergovernamentais como o grupo *TREVI* até à criação de estruturas como a Europol, no quadro do aprofundamento da integração europeia (Casale, 2008).

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a UE desenvolveu instrumentos mais robustos de contraterrorismo, incluindo planos de ação, reforço da cooperação policial e judicial e mecanismos como o mandado de detenção europeu.

Todavia, foi sobretudo após os atentados de 2015 em França que, conscientes da ameaça representada pelos jihadistas europeus, as autoridades da UE, em articulação com os Estados-Membros, reforçaram as medidas de combate ao terrorismo, intensificando a monitorização das viagens para e a partir de zonas de conflitualidade jihadista (Tomé, 2015).

Contudo, estes avanços não foram suficientes para permitir uma integração supranacional nas áreas da política externa, segurança e defesa, nem da segurança interna (Castro, 2017). Keohane (2005) identifica um paradoxo central nesta matéria: no entanto os Estados reconhecerem que a cooperação europeia é essencial no

combate ao terrorismo, continuam relutantes em ceder poderes à UE, principalmente em domínios sensíveis como a segurança interna, o controlo de fronteiras e a recolha de informações. Esta fragmentação compromete a eficácia das políticas europeias de contraterrorismo, dificultando a implementação de uma verdadeira estratégia comum. A evolução de organizações como o Estado Islâmico (EI) reforça a necessidade de ajustar continuamente as estratégias europeias, face a uma ameaça simultaneamente interna e externa (Tomé, 2015).

Neste âmbito, o terrorismo contemporâneo não deve ser entendido apenas como uma ameaça operacional, mas como um fenómeno que expõe limitações estruturais do modelo europeu de segurança. A tensão entre integração e soberania, bem como entre segurança e direitos fundamentais, limita a capacidade de resposta da UE perante formas de violência descentralizadas e imprevisíveis.

## **5.2. SEGURANÇA INTERNA E POLÍTICA EXTERNA**

A Escola de Copenhaga sustenta que a dimensão externa da segurança interna emerge dos processos de securitização que enquadram determinadas dinâmicas como ameaças transnacionais, legitimando respostas concertadas no plano externo (Elias, 2013). Neste contexto, a globalização, a aplicação dos Acordos de Schengen e a crescente interdependência securitária obrigaram os Estados a encarar as dimensões interna e externa da segurança como um sistema articulado de cooperação e resposta multinível (Elias, 2012).

A vertente externa da Justiça e Assuntos Internos assumiu, assim, um papel central na afirmação da UE enquanto ator securitário, reforçando mecanismos de cooperação entre Estados-Membros e parceiros externos (Trauner & Carrapiço, 2012). Todavia, Elias (2013) alerta para o risco de respostas excessivamente centradas no controlo migratório e securitário, em detrimento da compreensão das causas estruturais associadas ao terrorismo, aos extremismos e aos processos de radicalização.

### **5.3. A TRANSFORMAÇÃO DA AMEAÇA TERRORISTA NA UE**

Segundo o IEP (2025b), a natureza do terrorismo no Ocidente sofreu uma transformação significativa nas últimas décadas, marcada pelo predomínio crescente de ataques perpetrados por indivíduos sem ligação formal a organizações terroristas, frequentemente motivados por referências ideológicas difusas ou autonomamente apropriadas. Esta tendência evidencia uma deslocação da ameaça terrorista de estruturas organizadas para formas de violência individual descentralizada.

O IEP, responsável pela publicação do *Global Terrorism Index*, publicou, em 2025, o primeiro relatório exclusivamente dedicado ao terrorismo de atores solitários, concluindo que este tipo de ataque representou 93% dos atentados terroristas com vítimas mortais registados no Ocidente nos cinco anos anteriores (IEP, 2025b). Embora esta tipologia de atuação não seja inédita, encontrando precedentes na vaga anarquista entre o final do século XIX e o início do século XX,

o fenómeno adquiriu novas características, particularmente ao nível da aceleração dos processos de radicalização.

De acordo com o IEP (2025b), o tempo médio entre a exposição inicial a conteúdos extremistas e a concretização de ataques diminuiu significativamente desde o início do século XXI, sendo associado à disseminação de conteúdos digitais e à rápida internalização de narrativas ideológicas. Esta dinâmica reflete-se igualmente no contexto europeu, onde a Europol (2024) identifica uma predominância de ataques jihadistas executados por atores solitários, recorrendo a métodos de baixa complexidade e visando sobretudo espaços públicos urbanos.

Pantucci (2011) destaca que muitos destes indivíduos atuam de forma autónoma, inspirados por ideologias partilhadas e sem ligação direta a organizações terroristas, o que dificulta a prevenção e deteção. A simplicidade dos ataques e a descentralização da radicalização constituem desafios relevantes para o contraterrorismo europeu.

## **6. PADRÕES DO TERRORISMO DE ATORES SOLITÁRIOS**

### **6.1. A ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA DO FENÓMENO**

A evolução da ameaça terrorista na UE evidencia uma alteração significativa nos padrões de atuação, marcada pelo aumento de ataques conduzidos por atores solitários. Este fenómeno reflete, em parte, a eficácia das medidas de

contraterrorismo dirigidas a organizações estruturadas, mas também uma adaptação estratégica, que privilegia formas de ação menos complexas, mais difíceis de antecipar e com elevada probabilidade de execução (Ellis et al., 2016). No contexto europeu, a literatura destaca a persistência da ameaça representada por atores solitários, particularmente no quadro da mobilização inspirada pelo EI (Hoffman, 2016). Paralelamente, Ellis et al. (2016) identificam dinâmicas de radicalização recíproca, nas quais o terrorismo de inspiração jihadista pode contribuir para a intensificação do extremismo de direita. A subvalorização histórica desta ameaça, em comparação com o jihadismo, poderá igualmente ter criado lacunas nos mecanismos de vigilância e prevenção (Smith et al., 2016).

A crise migratória e a intensificação de discursos securitários contribuíram também para a amplificação de movimentos populistas e de extrema-direita em vários Estados europeus, criando ambientes propícios à radicalização e legitimação simbólica da violência política. Neste contexto, o *Global Terrorism Index 2026* posiciona a Alemanha (29.º) e a França (35.º) entre os países ocidentais mais afetados pelo terrorismo (IEP, 2026). Este enquadramento reforça a relevância analítica dos casos da Alemanha e França, não apenas pela sua posição no contexto europeu, mas também pela incidência de ataques registados nos seus territórios, evidenciando a persistência da ameaça terrorista no espaço da UE. Neste cenário, o prolongamento das tensões no Médio Oriente continua a constituir um fator de risco adicional,

podendo contribuir para o aumento da atividade terrorista na Europa, nomeadamente através de ações inspiradas por dinâmicas externas ou associadas a processos de mobilização ideológica relacionados com conflitos internacionais.

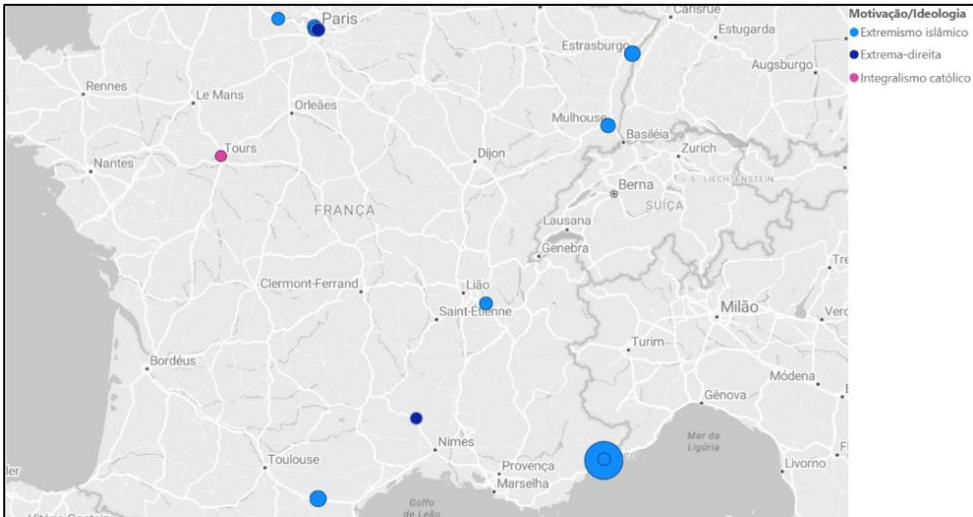
Em conjunto, estes elementos demonstram que o terrorismo de atores solitários não constitui uma manifestação residual, mas antes uma forma estruturante de violência, alinhada com as transformações contemporâneas do terrorismo. A sua natureza descentralizada, combinada com a simplicidade dos meios e a autonomia dos processos de radicalização, coloca desafios estruturais aos modelos clássicos de contraterrorismo, exigindo uma reconfiguração das estratégias de prevenção e resposta no contexto europeu. Neste quadro, a análise empírica permite avaliar de que forma estas dinâmicas se materializam em padrões concretos de atuação, motivações e impacto dos ataques registados em França e na Alemanha.

## **6.2. PADRÕES COMPARATIVOS EM FRANÇA E NA ALEMANHA**

França e Alemanha constituem dois casos centrais no contexto da UE, combinando elevada incidência de ataques terroristas, relevância securitária e posições desfavoráveis nos índices globais de terrorismo (IEP, 2025a).

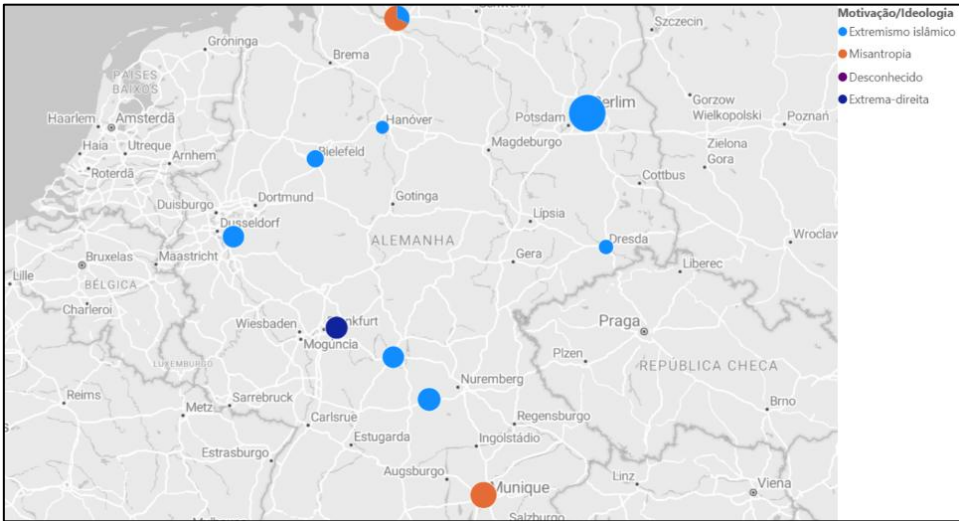
A análise incide sobre 29 ataques perpetrados por atores solitários entre 1 de janeiro de 2015 e 31 de maio de 2025, seguindo a definição operacional proposta por Spaaij (2010).

Os 29 ataques identificados durante o período em análise correspondem a 15 ataques em França, dos quais resultaram 106 vítimas mortais e 503 feridos (representados geograficamente na Ilustração 1), e a 14 ataques na Alemanha, dos quais resultaram 46 vítimas mortais e 150 feridos (representados geograficamente na Ilustração 2).



**Ilustração 1.** Representação geográfica dos ataques terroristas de atores solitários em França

**Fonte.** Elaboração própria, com base em dados recolhidos em fontes abertas.



**Ilustração 2.** Representação geográfica dos ataques terroristas de atores solitários na Alemanha

**Fonte.** Elaboração própria, com base em dados recolhidos em fontes abertas.

Ao analisar as motivações ideológicas dos atacantes, constata-se que, no caso francês, 80% dos ataques estão conotados com o extremismo islâmico, resultando em 98,9% das baixas registadas. Adicionalmente, verifica-se que 33% dos ataques foram praticados por cidadãos europeus, a mesma percentagem dos ataques praticados por cidadãos não europeus. No caso alemão, o extremismo islâmico representa a motivação ideológica dominante, correspondendo a 71,4% dos ataques, que resultaram em 63,8% das baixas provocadas. Apenas 21,4% dos atacantes são cidadãos europeus e 57,1% não europeus. A predominância do extremismo islâmico, em ambos os casos, não obstante diferenças contextuais, sugerem a persistência desta

como principal vetor de mobilização violenta na Europa Ocidental, reforçando a ideia de convergência estrutural da ameaça.

O *modus operandi* utilizado pelos atacantes constitui um dos aspectos determinantes no impacto das suas ações, pois influencia o número de baixas provocadas e permite inferir o grau de sofisticação e planeamento do ataque, configurando um padrão consistente com a lógica não linear da teoria da complexidade crescente.

No caso em análise, em França, 53,3% dos ataques foram praticados com recurso a armas brancas ou outros objetos cortantes. Contudo, ao considerar o número de vítimas, verifica-se que 89% resultaram de ataques com recurso a veículos, revelando que a escolha do meio não é aleatória, mas instrumental, refletindo uma lógica de maximização de impacto com recursos mínimos. Este padrão sugere que os atores solitários internalizam constrangimentos operacionais e ajustam os seus métodos de forma estratégica, evidenciando que a simplicidade dos meios não corresponde à ausência de racionalidade, mas antes a uma adaptação eficiente ao ambiente securitário.

Na Alemanha, em 57,1% dos casos, foram utilizadas armas brancas ou outros objetos cortantes para perpetrar os ataques; contudo, os atropelamentos foram responsáveis pelo maior número de vítimas (34%). A discrepância entre a frequência de utilização e a letalidade sugere uma racionalidade operacional orientada para a

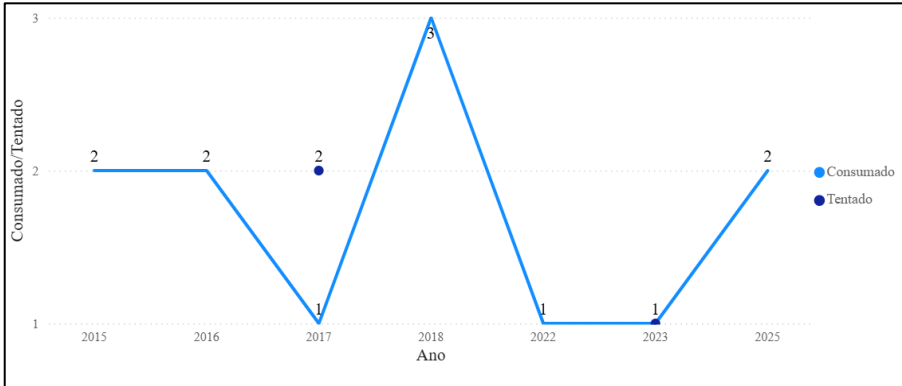
maximização do impacto, na qual a simplicidade dos meios não compromete a eficácia letal dos ataques, refletindo padrões adaptativos consistentes com a teoria da complexidade crescente, na medida em que os atores ajustam o seu comportamento às restrições impostas pelos sistemas de segurança.

Em termos de tipologia dos alvos atingidos, todos os ataques foram direcionados contra soft targets, apresentando um quadro maioritariamente homogéneo. No entanto, destacam-se sete ataques contra polícias e militares em França, comparativamente com apenas um caso detetado na Alemanha.

Este facto não exclui que, no decorrer da ação para interceptar os atacantes, existam baixas militares ou policiais; contudo, o foco da análise incide sobre os alvos para os quais os atacantes se direcionaram inicialmente, e não sobre aqueles contra quem reagiram, sendo certo que este tipo de ações culmina, na maioria das vezes, em interações entre os atacantes e as autoridades.

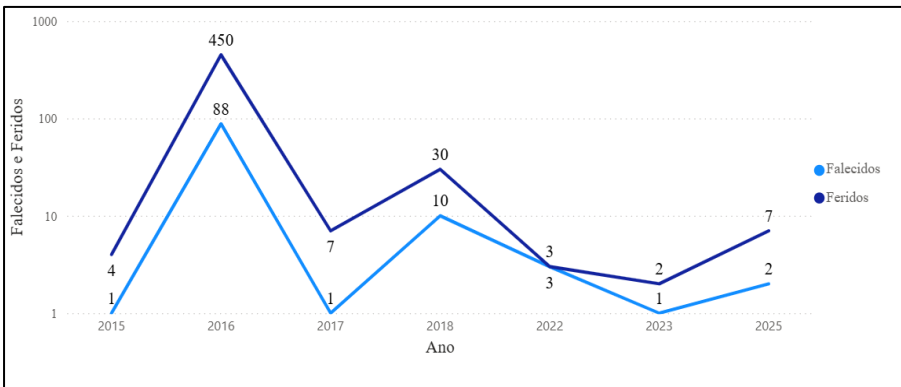
Analisando cronologicamente os ataques registados, verifica-se que, em França, o ano de 2018 foi o que apresentou maior incidência de ataques consumados (3). No entanto, no ano anterior registaram-se dois ataques tentados e um consumado, conforme representado no Gráfico 1. Contudo, o Gráfico 2 permite constatar que o ano de 2016 apresenta um registo substancialmente elevado de vítimas (88 falecidos e 450 feridos), fruto, principalmente, do ataque ocorrido em Nice, em julho, onde o atacante, de motivação ideológica conotada com o

extremismo islâmico, conduziu um veículo contra uma multidão, provocando 86 mortos e 450 feridos.



**Gráfico 1.** Evolução cronológica do número de ataques de atores solitários em França.

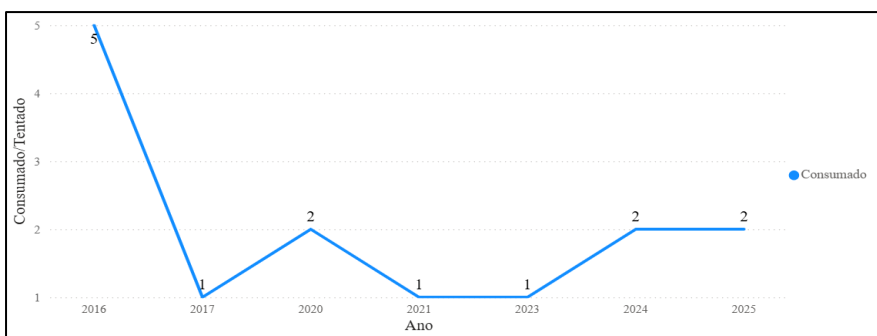
Fonte. Elaboração própria.



**Gráfico 2.** Evolução cronológica do número de vítimas de ataques em França.

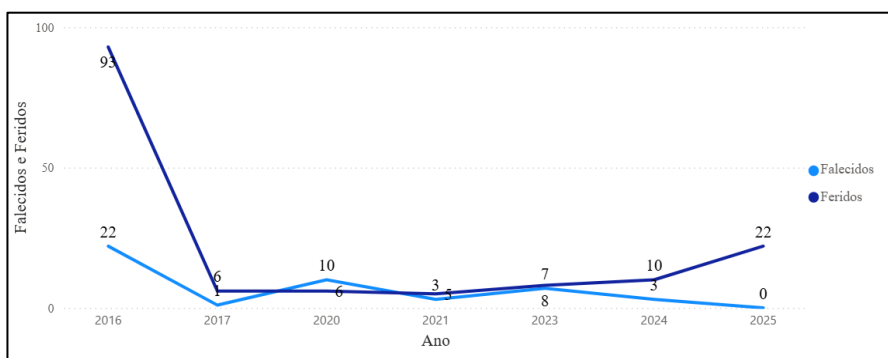
Fonte. Elaboração própria.

No mesmo período de referência, a Alemanha registou, em 2016, o maior número de ataques consumados (5), conforme ilustrado no Gráfico 3. Paralelamente, esse ano apresentou também o número mais elevado de vítimas (22 falecidos e 93 feridos), como evidenciado no Gráfico 4. À semelhança do ocorrido em Nice, o ataque em Berlim, em dezembro de 2016, de motivação ideológica conotada com o extremismo islâmico e com recurso a atropelamento, provocou um número elevado de vítimas mortais (12) e feridos (56).



**Gráfico 3.** Evolução cronológica do número de ataques de atores solitários na Alemanha.

Fonte: Elaboração própria.



**Gráfico 4.** Evolução cronológica do número de vítimas de ataques na Alemanha.

Fonte: Elaboração própria.

A análise demonstra que, no período em estudo e em ambos os países, os ataques mais letais foram perpetrados através de atropelamentos, predominantemente associados ao extremismo islâmico. A discrepância entre a frequência de utilização dos meios, maioritariamente armas brancas, e a letalidade dos atropelamentos evidencia uma lógica operacional orientada para a maximização do impacto, sugerindo que, apesar da simplicidade dos recursos utilizados, os atores solitários adotam estratégias instrumentais adaptadas às condições operacionais.

A predominância do extremismo islâmico, em ambos os casos, confirma a continuidade desta matriz ideológica como principal vetor de mobilização violenta na Europa Ocidental, independentemente das diferenças contextuais entre França e Alemanha. Ainda assim, esta tendência deve ser enquadrada na crescente diversificação ideológica do fenómeno, na medida em que o extremismo de direita também assume uma expressão relevante, contribuindo para a natureza híbrida e multifacetada da ameaça e dificultando a sua categorização e resposta no contexto europeu.

Estes padrões não apenas caracterizam o comportamento dos atores, mas também revelam vulnerabilidades estruturais do espaço europeu de livre circulação, na medida em que a simplicidade dos meios e a rapidez de execução dificultam a antecipação e comprometem a eficácia de respostas coordenadas por parte das autoridades.

Para além dos padrões empíricos identificados, importa analisar as respostas institucionais adotadas por França e Alemanha no domínio do contraterrorismo.

### **6.3. MEDIDAS NACIONAIS DE CONTRATERRORISMO**

De acordo com a Europol (2024), a França foi, em 2023, o Estado-Membro da UE com o maior número de atentados terroristas registados e o segundo com maior número de detenções relacionadas com terrorismo. Em resposta à persistência da ameaça, o modelo contraterrorista francês reforçou progressivamente a coordenação operacional e os mecanismos de segurança interna, particularmente após os atentados de 2015 em Paris. Neste contexto, foram implementadas medidas excepcionais de segurança, reforçados os dispositivos militares no espaço público e aprofundada a articulação entre serviços de informações e forças de segurança, culminando, em 2017, na criação do *Centre National de Contre-Terrorisme* (CNTC), destinado a melhorar a coordenação estratégica e a partilha de informações (Conseil des Ministres, 2017).

Na Alemanha, a resposta contraterrorista caracterizou-se por uma abordagem mais preventiva, assente na cooperação interinstitucional e reforço do quadro jurídico-penal. Após os atentados de Madrid, em 2004, foram criadas estruturas conjuntas de combate ao terrorismo e monitorização de ameaças digitais, tendência reforçada após 2015 através da criminalização das viagens para zonas de combate jihadista, do financiamento e do apoio material a grupos terroristas. Paralelamente,

a Alemanha destacou-se pela implementação de programas multidisciplinares de prevenção da radicalização e combate à propaganda extremista online (Counter Extremism Project, s.d.).

Em síntese, a França caracteriza-se por uma abordagem mais securitária e operacional, enquanto a Alemanha privilegia estratégias preventivas e jurídico-penais. Apesar destas diferenças, ambos os países mantêm uma cooperação ativa no quadro da UE, participando em mecanismos europeus de partilha de informação, vigilância e coordenação contraterrorista, em articulação com estruturas como a Europol, o Eurojust e a Frontex (Kaunert & Léonard, 2019).

#### **6.4. DESAFIOS AO PROJETO EUROPEU**

Os ataques terroristas no espaço europeu têm colocado em causa não apenas a segurança interna dos Estados-Membros, mas também a própria lógica de integração e livre circulação da UE. Em particular, os atores solitários têm explorado vulnerabilidades estruturais, provocando impactos sociais e políticos significativos e pressionando as instituições europeias a reforçar as suas respostas.

Paralelamente, tem-se assistido ao crescimento de movimentos populistas e nacionalistas, que instrumentalizam o sentimento de insegurança para promover agendas eurocéticas e restritivas, contribuindo para a fragmentação política e social no seio da UE (Mudde, 2019).

Este contexto aponta para tensões estruturais entre abordagens securitárias mais restritivas e a defesa dos direitos fundamentais, refletindo divergências quanto ao equilíbrio entre segurança e liberdade (Castro, 2017). A ausência de respostas plenamente eficazes tem reforçado a desconfiança nas instituições europeias, alimentando dinâmicas de nacionalismo e questionamento do modelo supranacional.

Por conseguinte, o terrorismo de atores solitários emerge como um desafio transversal ao projeto europeu, exigindo respostas coordenadas que ultrapassem as limitações da ação isolada dos Estados-Membros.

## **7. CONCLUSÃO**

O terrorismo de atores solitários não constitui apenas uma adaptação tática, mas uma transformação estrutural da ameaça terrorista na UE, expondo limitações sistêmicas do modelo europeu de segurança. A análise empírica dos casos francês e alemão evidencia não apenas a prevalência deste fenómeno, mas também a existência de padrões operacionais consistentes, nomeadamente a predominância de meios de baixa complexidade e a elevada letalidade associada ao uso de veículos em ataques contra soft targets.

Os resultados indicam que, apesar da aparente simplicidade dos meios utilizados, estes ataques obedecem a uma lógica instrumental orientada para a maximização do impacto humano, psicológico e mediático, explorando

vulnerabilidades estruturais inerentes ao espaço europeu de livre circulação. Neste contexto, confirma-se que os modelos tradicionais de contraterrorismo, centrados na monitorização de estruturas organizadas, revelam limitações significativas face à natureza descentralizada, autónoma e imprevisível dos atores solitários.

A predominância do extremismo islâmico como matriz ideológica, associada à aceleração dos processos de radicalização, frequentemente mediada por ambientes digitais, reforça a necessidade de compreender o fenómeno para além das abordagens clássicas, incorporando dinâmicas não lineares e processos individuais de mobilização violenta. Simultaneamente, a análise confirma a existência de uma interdependência securitária no espaço europeu, na medida em que as vulnerabilidades de um Estado-Membro se projetam sobre os restantes, exigindo respostas coordenadas e multinível.

Para além da dimensão securitária, os efeitos destes ataques revelam-se profundamente políticos, contribuindo para a amplificação de dinâmicas de medo, polarização e fragmentação no seio da UE, com impacto direto na ascensão de movimentos populistas e na contestação do projeto europeu.

Apesar das limitações associadas ao recurso a fontes secundárias e à construção de uma base de dados própria, o estudo contribui para a compreensão empírica do fenómeno dos atores solitários na Europa, identificando padrões

operacionais e tendências relevantes para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas.

O terrorismo de atores solitários não deve ser entendido como uma forma residual de violência, mas como uma manifestação estruturante do terrorismo contemporâneo na UE. A sua natureza adaptativa, descentralizada e operacionalmente eficiente expõe limitações profundas dos modelos tradicionais de contraterrorismo, exigindo não apenas ajustamentos incrementais, mas uma revisão estratégica das abordagens de segurança, capaz de responder a dinâmicas rápidas, individualizadas e de baixa complexidade, sem comprometer os princípios fundamentais do Estado de direito.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Almeida, N. (2020). As vulnerabilidades dos atores solitários de terrorismo. Em A. de Sousa Lara (Coord.), *Crises e desafios internacionais* (pp. 305–340). Management Global Information.
- Almeida, N. (2023). 5ª vaga do terrorismo: Pós-modernismo e novo tribalismo. Em A. de Sousa Lara (Coord.), *Tempos de subversão* (pp. 139–194). Edições MGI.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Casale, D. (2008). EU institutional and legal counter-terrorism framework. *Defence Against Terrorism Review*, *1*(1), 49–78.

<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.513.3461&rep=rep1&type=pdf>

- Castro, A. S. (2017). Reflexões sobre a União Europeia em tempos de crise e incerteza. Em A. S. Lara, R. C. S. G. Caldas, & J. B. M. Diz (Coords.), *Paz e guerra: Contributo para o diálogo entre Direito Internacional e Relações Internacionais* (pp. 269–288). ISCSP.
- Conseil des Ministres. (2017). *Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme*. Gouvernement de la République française. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034938469>
- Counter Extremism Project. (s.d.). *Germany: Extremism & counter-extremism*. <https://www.counterextremism.com/countries/germany>
- Duarte, F. P. (2022). Violência terrorista: Superação de um nó conceptual. Em T. F. Rodrigues & J. V. Borges (Coords.), *Ameaças e riscos transnacionais na nova era* (pp. 317–333). Fronteira do Caos Editores.
- Elias, L. (2012). *Segurança na contemporaneidade: Internacionalização e comunitarização* (Tese de doutoramento, Universidade Nova de Lisboa).
- Elias, L. (2013). A externalização da segurança interna: As dimensões global, europeia e lusófona. *Relações Internacionais*, (40), 9–29.
- Elias, L. (2022). O terrorismo transnacional contemporâneo: Subversão, violência e disrupção. Em *Ciências policiais e segurança interna: Desafios e prospectiva* (2.<sup>a</sup> ed., pp. 227–287). Centro de Investigação (ICPOL), ISCPSI.
- Ellis, C., Pantucci, R., de Roy van Zuijdewijn, J., Bakker, E., Gomis, B., Palombi, S., & Smith, M. (2016). *Lone-actor terrorism: Final report* (Countering Lone-Actor Terrorism Series No. 11). Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/lone-actor-terrorism-final-report>

- Europol. (2024). *European Union terrorism situation and trend report (TE-SAT 2024)*. <https://www.europol.europa.eu>
- Gallagher, M. J. (2016). The 2016 “lone wolf” tsunami: Is Rapoport’s “religious wave” ending? *Journal of Strategic Security*, 10(2), 60–76. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.10.2.1584>
- Ganor, B. (2015). *Global alert: The rationality of modern Islamist terrorism and the challenge to the liberal democratic world*. Columbia University Press.
- Hoffman, B. (2016). *The global terror threat and counterterrorism challenges facing the next administration*. *CTC Sentinel*, 9(11), 1–7. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/AD1022303.pdf>
- Institute for Economics & Peace. (2024). *Global terrorism index 2024: Measuring the impact of terrorism*. <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf>
- Institute for Economics & Peace. (2025a). *Global terrorism index 2025: Measuring the impact of terrorism*. <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf>
- Institute for Economics & Peace. (2025b). *Lone wolf and youth terrorism*. <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2025/03/Lone-Wolf-and-Youth-Terrorism.pdf>
- Institute for Economics & Peace. (2026). *Global terrorism index 2026: Measuring the impact of terrorism*. <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2026/03/Global-Terrorism-Index-2026-Report.pdf>
- Kaunert, C., & Léonard, S. (2019). The collective securitisation of terrorism in the European Union. *West European Politics*, 42(2), 261–277. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510194>
- Keohane, D. (2005). *The EU and counter-terrorism*. Centre for European Reform.

- Miller, E., & Wingenroth, B. (2023). *Global terrorism database: Real-time data collection pilot evaluation*. START, University of Maryland.
- Mudde, C. (2019). *The far right today*. Polity Press.
- Pantucci, R. (2011). *A typology of lone wolves: Preliminary analysis of lone Islamist terrorists*. International Centre for the Study of Radicalisation.
- Pantucci, R., Ellis, C., & Chaplais, L. (2015). *Lone-actor terrorism: Literature review* (Countering Lone-Actor Terrorism Series No. 1). Royal United Services Institute. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/lone-actor-terrorism-literature-review>
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2017, 15 de março). *Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32017L0541>
- Pinto, J. F. (2024). *A Europa numa encruzilhada: Novos movimentos sociais, da diversidade aos desafios e oportunidades*. Edições Sílabo.
- Rapoport, D. C. (2004). The four waves of modern terrorism. Em A. K. Cronin & J. M. Ludes (Eds.), *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy* (pp. 46–73). Georgetown University Press.
- Smith, M., Gill, P., & Macy, J. (2016). *Lone-actor terrorism: Policy paper 3 – motivations, political engagement and online activity* (Countering Lone-Actor Terrorism Series No. 7). Institute for Strategic Dialogue. <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/02/CLAT-Policy-Paper-3.pdf>

- Spaaij, R. (2010). The enigma of lone wolf terrorism: An assessment. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(9), 854–870. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2010.501426>
- Spaaij, R. (2012). *Understanding lone wolf terrorism: Global patterns, motivations and prevention*. Springer.
- Spaaij, R., & Hamm, M. S. (2014). Key issues and research agendas in lone wolf terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(3), 167–178. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2014.986979>
- Tomé, L. (2015). “Estado Islâmico”: Percurso e alcance um ano depois da auto-proclamação do “Califado”. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, 6(1), 61–76. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.6.1.5>
- Trauner, F., & Carrapiço, H. (2012). The external dimension of EU justice and home affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the dynamics of expansion and diversification. *European Foreign Affairs Review*, 17(5), 1–18.
- Weimann, G. (2012). Lone wolves in cyberspace. *Journal of Terrorism Research*, 3(2), 75–90. <https://doi.org/10.15664/jtr.405>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.