



Artigo de pesquisa

Carlo Pegoraro Nicoloso

Secretaria de Estado da Administração
Prisional e Socioeducativa Civil de Santa
Catarina

ORCID [0000-0002-2533-8249](https://orcid.org/0000-0002-2533-8249)

TERRORISMO, RADICALIZAÇÃO E SISTEMA PRISIONAL: VULNERABILIDADES ESTRUTURAIS E DESAFIOS PARA A INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA

<https://doi.org/10.58960/rbi.2026.21.284>

Recebido em 05/07/2025
Aprovado em 26/11/2025
Publicado em 11/02/2026

Nicoloso, Carlo Pegoraro. 2026. "Terrorismo, radicalização e sistema prisional: vulnerabilidades estruturais e desafios para a inteligência penitenciária," Revista Brasileira de Inteligência (ABIN) 21: e2026.21.284.
<https://doi.org/10.58960/rbi.2026.21.284>.

TERRORISMO, RADICALIZAÇÃO E SISTEMA PRISIONAL: VULNERABILIDADES ESTRUTURAIS E DESAFIOS PARA A INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA

RESUMO

Este artigo examina a relação entre terrorismo, radicalização e sistema prisional, com foco nas vulnerabilidades estruturais do cárcere brasileiro. Adota-se revisão narrativa de literatura e análise documental de marcos normativos e institucionais. Os resultados sintetizam: (i) a persistência de controvérsias conceituais sobre terrorismo e os riscos do uso ampliado do rótulo em disputas político-criminais; (ii) a convergência entre superlotação, ociosidade, déficits de assistência e governança fragilizada como fatores que elevam a suscetibilidade a processos de radicalização e recrutamento em ambientes prisionais; e (iii) a centralidade de abordagens de segurança dinâmica, classificação de risco, monitoramento de redes e prevenção orientada por indicadores. Conclui-se que, embora não haja evidências públicas de um padrão sistêmico de radicalização terrorista no cárcere brasileiro, reduzir vulnerabilidades estruturais e qualificar a inteligência penitenciária são condições estratégicas para mitigação de riscos e para integração entre políticas prisionais e prevenção ao extremismo violento.

Palavras-chave: Terrorismo; Radicalização; Inteligência penitenciária.

TERRORISM, RADICALIZATION, AND THE PRISON SYSTEM: STRUCTURAL VULNERABILITIES AND CHALLENGES FOR PRISON INTELLIGENCE

ABSTRACT

This article examines the relationship between terrorism, radicalization, and the prison system, focusing on structural vulnerabilities in Brazilian prisons. It uses a narrative literature review and documentary analysis of normative and institutional sources. The findings highlight: (i) persistent conceptual disputes over terrorism and the risks of expanding the label within political-criminal controversies; (ii) the convergence of overcrowding, enforced idleness, gaps in assistance, and fragile governance as factors that increase susceptibility to radicalization and recruitment in custodial settings; and (iii) the importance of dynamic security, risk classification, network monitoring, and indicator-driven prevention. The article concludes that, while there is no publicly available evidence of a systemic pattern of terrorist radicalization within Brazilian prisons, reducing structural vulnerabilities and strengthening prison intelligence are strategic conditions to mitigate risks and to bridge prison policy and the prevention of violent extremism.

Keywords: Terrorism; Radicalization; Prison intelligence.

TERRORISMO, RADICALIZACIÓN Y EL SISTEMA PENITENCIARIO: VULNERABILIDADES ESTRUCTURALES Y DESAFÍOS PARA LA INTELIGENCIA PENITENCIARIA.

RESUMEN

Este artículo examina la relación entre terrorismo, radicalización y sistema penitenciario, con énfasis en las vulnerabilidades estructurales de las prisiones brasileñas. Se emplea una revisión narrativa de la literatura y un análisis documental de marcos normativos e institucionales. Los resultados sintetizan: (i) la persistencia de controversias conceptuales sobre el terrorismo y los riesgos del uso expansivo de la etiqueta en disputas político-criminales; (ii) la convergencia entre hacinamiento, ocio forzado, déficits de asistencia y gobernanza frágil como factores que incrementan la susceptibilidad a procesos de radicalización y reclutamiento en contextos carcelarios; y (iii) la relevancia de enfoques de seguridad dinámica, clasificación de riesgo, monitoreo de redes y prevención basada en indicadores. Se concluye que, aunque no existan evidencias públicas de un patrón sistémico de radicalización terrorista en las prisiones brasileñas, reducir vulnerabilidades estructurales y fortalecer la inteligencia penitenciaria son condiciones estratégicas para mitigar riesgos e integrar políticas penitenciarias y prevención del extremismo violento.

Palabras clave: Terrorismo; Radicalización; Inteligencia penitenciaria.

Introdução

Nas duas primeiras décadas do século XXI, o terrorismo consolidou-se como um dos principais desafios à segurança internacional, ao lado de conflitos armados e crises humanitárias. Relatórios recentes do *Global Terrorism Index* indicam não apenas um aumento no número de mortes atribuídas a atentados, mas também uma concentração crescente da violência em determinados contextos regionais, com destaque para o Sahel africano, ao mesmo tempo em que se observa uma relativa redução da intensidade dos ataques em parte do Oriente Médio (Institute for Economics and Peace 2024). Nesse cenário, o fenômeno terrorista deixa de ser percebido como uma anomalia periférica e passa a ser compreendido como componente estrutural das configurações contemporâneas de violência política.

A literatura especializada reconhece, há décadas, a dificuldade de formular uma definição única e universalmente consensual de terrorismo. Autores como Baudrillard (2002) e Laqueur (2003) enfatizam que o fenômeno articula dimensões materiais e simbólicas: de um lado, o emprego calculado da violência — ou de sua ameaça — para produzir medo, gerar coerção e influenciar decisões estatais; de outro, a produção de impacto comunicacional, na medida em que o terrorismo disputa sentidos, atenção e legitimidade no espaço público mediado por tecnologias de informação. Nessa perspectiva, mais do que um mero “tipo penal”, o terrorismo pode ser compreendido como uma modalidade específica de violência política orientada por projetos ideológicos variados — religiosos, nacionalistas, étnicos ou político-ideológicos, abrangendo tanto vertentes associadas à “direita” quanto à “esquerda” — e dependente de narrativas capazes de justificar a ação violenta perante determinados públicos e de ampliar seus efeitos para além do dano imediato.

Paralelamente, o sistema prisional ocupa posição central na política criminal contemporânea. No caso brasileiro, a expansão do encarceramento em massa e a precariedade estrutural das unidades prisionais levaram o Supremo Tribunal Federal (STF) a reconhecer, na ADPF 347, a existência de um estado de coisas inconstitucional, marcado por violações sistemáticas de direitos fundamentais, superlotação crônica e incapacidade estatal de assegurar condições mínimas de dignidade às pessoas privadas de liberdade (STF 2016; STF 2023). Levantamentos recentes da Secretaria Nacional de Políticas Penais registram uma população em cumprimento de pena que supera 900 mil pessoas, somando presos em estabelecimentos físicos, em prisão domiciliar e sob monitoração eletrônica, o que evidencia a centralidade do cárcere na gestão contemporânea da punição (SENAPPEN 2025).

É nesse ponto que a intersecção entre terrorismo e sistema prisional ganha relevo. Experiências internacionais têm mostrado que prisões podem funcionar, simultaneamente, como barreiras à atuação de grupos extremistas e como espaços de radicalização, recrutamento e rearticulação de redes terroristas. Relatórios e estudos produzidos pelo International Centre for the Study of Radicalisation, por Neumann (2010), por Silke (2014) e pelos manuais do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime acerca de presos extremistas e segurança dinâmica chamam atenção para o papel das unidades prisionais na trajetória de indivíduos e organizações envolvidos em violência extremista, bem como para a importância de políticas específicas de gestão, classificação, acompanhamento e inteligência prisional (Neumann 2010; Silke 2014; UNODC 2015; 2016).

No Brasil, ainda que não haja evidências públicas de atuação sistemática de organizações terroristas internacionais dentro das prisões, o tema vem ganhando espaço na agenda de segurança pública e nas discussões sobre política penal. Operações de grande impacto, como a Operação Contenção, desencadeada em 2025 no Rio de Janeiro contra o Comando Vermelho, reacenderam o debate público sobre a eventual caracterização de facções criminosas como grupos terroristas e sobre o risco de importação de categorias e respostas próprias de outros contextos (Agência Brasil 2025). Ao mesmo tempo, análises críticas alertam que a ampliação indiscriminada do rótulo “terrorismo” pode produzir efeitos colaterais indesejados, como a erosão de garantias constitucionais e a legitimação de políticas penais puramente repressivas, sem ganhos proporcionais em segurança.

Considerando esse quadro, a questão que orienta este artigo pode ser sintetizada da seguinte forma: de que maneira as vulnerabilidades estruturais do sistema prisional brasileiro – reconhecidas pelo STF e diagnosticadas por relatórios oficiais – se articulam com os riscos de radicalização em ambiente carcerário, e qual o papel da inteligência penitenciária e das políticas públicas na prevenção e no enfrentamento do terrorismo? Para responder a essa pergunta, o texto mobiliza revisão narrativa de literatura especializada e análise documental de marcos normativos, relatórios de organismos internacionais e estatísticas oficiais.

O objetivo geral é analisar a relação entre terrorismo, radicalização e sistema prisional, com ênfase no contexto brasileiro, identificando vulnerabilidades que podem ser exploradas por atores extremistas e discutindo estratégias de prevenção ancoradas na inteligência penitenciária. Especificamente, busca-se: (a) apresentar um panorama sintético do fenômeno do terrorismo e

de suas principais tendências recentes; (b) caracterizar o sistema prisional brasileiro à luz do estado de coisas inconstitucional e da presença de facções de base carcerária; (c) discutir evidências e modelos internacionais de radicalização e desradicalização em prisões; e (d) examinar o papel da legislação antiterrorismo e de políticas públicas como o Plano Nacional Pena Justa na redução dos riscos de radicalização prisional.

Este estudo tem caráter qualitativo, de natureza teórico-conceitual, estruturado como revisão narrativa de literatura e análise documental. A opção pela revisão narrativa, em vez de uma revisão sistemática ou metanálise, justifica-se pela necessidade de articular diferentes campos — estudos sobre terrorismo, criminologia, políticas prisionais e inteligência de Estado — que utilizam abordagens metodológicas e categorias analíticas heterogêneas, mas convergem na compreensão das prisões como espaços relevantes para a dinâmica da radicalização violenta (Neumann 2010; Silke 2014).

O *corpus* analítico é composto por três tipos principais de fontes: (a) literatura acadêmica especializada em terrorismo, radicalização em prisões e *crime-terror nexus*, incluindo estudos clássicos e produções recentes; (b) documentos e relatórios de organismos internacionais, em especial o *Global Terrorism Index*, publicado anualmente pelo Institute for Economics and Peace, e os manuais do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para gestão de presos extremistas e para inteligência prisional; e (c) marcos normativos e diagnósticos oficiais sobre o sistema prisional brasileiro, como a Lei nº 13.260/2016, a Lei de Execução Penal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF, os levantamentos de informações penitenciárias da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) e o Plano Nacional Pena Justa do Conselho Nacional de Justiça.

A seleção das fontes obedeceu a critérios de relevância temática, atualidade e disponibilidade pública. Foram priorizados textos publicados após os atentados de 11 de setembro de 2001, período em que se consolidam, na literatura e nas políticas públicas, tanto a centralidade do terrorismo na agenda internacional de segurança quanto o interesse específico em prisões como espaços de radicalização. No caso das estatísticas penitenciárias, utilizaram-se os levantamentos mais recentes disponibilizados por SISDEPEN/SENAPPEN, complementados por relatórios do CNJ e decisões do STF.

O objetivo não é oferecer um mapeamento exaustivo da produção sobre terrorismo e sistema prisional, mas construir uma síntese crítica que permita identificar vulnerabilidades estruturais do cárcere brasileiro e discutir, à luz da

experiência internacional, o papel da inteligência penitenciária e de políticas públicas específicas na prevenção da radicalização e no enfrentamento do terrorismo.

Definições e conceitos de terrorismo e narcoterrorismo

Apesar de ser um termo amplamente utilizado, a definição de terrorismo permanece um dos maiores desafios para a comunidade internacional e para os estudiosos do tema. A ausência de um consenso global sobre o que constitui terrorismo dificulta a cooperação jurídica e política entre os Estados e favorece interpretações concorrentes, influenciadas por contextos históricos, geográficos, sociais e políticos. Ainda assim, é possível identificar um núcleo comum em grande parte das definições: o terrorismo costuma ser caracterizado pelo uso ou ameaça de violência com fins políticos, ideológicos ou religiosos (Laqueur 2003, 85), orientado a incutir medo e pânico em uma população — ou em segmentos dela — para produzir coerção e alcançar objetivos dessa natureza.

Essa violência não é aleatória; ela é calculada e estratégica, visando a um impacto psicológico que transcenda as vítimas imediatas. Como observa Baudrillard, a violência terrorista não busca apenas destruir, mas produzir efeitos simbólicos duradouros sobre o imaginário coletivo (Baudrillard 2002, 28). O objetivo final é coagir governos, organizações ou a própria sociedade a ceder a certas demandas ou a modificar comportamentos. Ações comumente associadas ao terrorismo incluem assassinatos, sequestros, explosões, ataques indiscriminados e raptos, pois ampliam o efeito comunicacional do ato violento. A natureza não estatal dos atores e a motivação política são frequentemente apontadas como traços distintivos, embora também se reconheça o conceito de “terrorismo de Estado”, referente a práticas sistemáticas de terror perpetradas por governos contra sua própria população ou contra outros Estados.

Nesse debate, é relevante incorporar a noção de narcoterrorismo, empregada para descrever interseções entre violência terrorista/insurgente e economias ilícitas, especialmente o narcotráfico. Em termos analíticos, o conceito costuma ser usado em dois sentidos: (i) quando grupos com agenda político-ideológica recorrem ao tráfico de drogas — por tributação, proteção armada, controle de rotas ou captura de etapas da cadeia — como forma de financiamento e sustentação logística; e (ii) quando atores do narcotráfico adotam táticas de terror para intimidar a sociedade e constranger o Estado. Trata-se, contudo, de categoria disputada, próxima do que a literatura de-

nomina nexo crime–terror, devendo ser empregada com cautela para evitar alargamentos indevidos.

Para evitar alargamentos indevidos, este artigo emprega “narcoterrorismo” como rótulo analítico subordinado ao debate do *crime–terror nexus*, reservando-o apenas a situações em que haja: (a) vínculo funcional verificável entre economias ilícitas (especialmente drogas) e a sustentação logística/financeira de agendas político-ideológicas violentas; ou (b) uso deliberado de táticas de terror (violência exemplar, intimidação massiva, produção estratégica de medo) por atores do narcotráfico para constranger o Estado e a sociedade, sem que isso implique, automaticamente, equiparação jurídico-penal a “terrorismo” no sentido estrito.

Essa delimitação dialoga diretamente com a literatura sobre convergências entre redes criminosas e atores extremistas, que descreve zonas de contato (logística, financiamento, rotas e serviços) e alerta para a fluidez empírica entre categorias em contextos de fragilidade estatal e economias ilícitas transnacionais (Makarenko 2004; Basra e Neumann 2016).

No pós-Guerra Fria, parte da literatura associa a intensificação dessas conexões à necessidade de diversificação de receitas em contextos de retração ou reconfiguração de certos apoios estatais. Nesse quadro, casos internacionais são frequentemente citados: dinâmicas na Colômbia envolvendo o Exército de Libertação Nacional (ELN) e dissidências das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em áreas de economias ilícitas; o caso afegão, com referências à obtenção de receitas por estruturas insurgentes como o Talibã por meio de tributação e controle sobre cadeias do ópio; e, na América do Sul, o Exército do Povo Paraguaio (EPP), discutido em estudos que apontam vínculos com extorsões e economias ilícitas em zonas de influência. Em outras regiões, como o Sahel (incluindo o Mali), também se analisam interações entre grupos jihadistas, redes de contrabando e tráfico de pessoas; porém, parte da literatura alerta que a noção de “narco-jihad” nem sempre é empiricamente demonstrada. Em síntese, quando conceitualmente delimitado, o narcoterrorismo ajuda a compreender mecanismos de financiamento, convergências logísticas e governança coercitiva que ampliam capacidades violentas e impactam a segurança interna e transnacional.

Tipologias, manifestações e tendências globais do terrorismo

O terrorismo não é um fenômeno monolítico; ele se manifesta de diversas formas e pode ser classificado em diferentes tipologias, dependendo de suas motivações, táticas e alvos. Historicamente, o terrorismo passou por várias ondas, cada uma com suas características predominantes. No século XIX e início do século XX, o terrorismo anarquista e revolucionário era proeminente, buscando derrubar governos e sistemas sociais. Posteriormente, surgiram o terrorismo nacionalista-separatista, com grupos lutando pela independência ou autonomia de uma região, e o terrorismo de esquerda e de direita, motivados por ideologias políticas extremas.

No final do século XX e início do século XXI, o terrorismo de cunho religioso, particularmente o jihadista, ganhou destaque, com grupos como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico (EI) utilizando uma interpretação radical da religião para justificar seus atos. Este tipo de terrorismo é frequentemente transnacional, com redes operando em diversas partes do mundo e utilizando a internet para propaganda e recrutamento. Além disso, existem outras manifestações, como o terrorismo de lobo solitário, perpetrado por indivíduos que agem de forma independente, mas inspirados por ideologias extremistas, e o terrorismo cibernético, que utiliza ataques a sistemas de informação para causar disrupção e medo. A diversidade de tipologias e manifestações torna o combate ao terrorismo ainda mais complexo, exigindo estratégias adaptadas a cada contexto.

As estatísticas globais de terrorismo revelam um cenário dinâmico e em constante evolução. O Índice Global de Terrorismo (GTI), um estudo abrangente que analisa o impacto do terrorismo em 163 países, fornece dados cruciais sobre as tendências e a distribuição geográfica dos ataques terroristas. De acordo com o GTI, a região do Sahel, na África, emergiu como o epicentro do terrorismo global, respondendo por mais da metade de todas as mortes por terrorismo. Isso se deve, em grande parte, à atuação de grupos como o EI e o Tehrik-e-Taliban (TTP), que têm expandido suas operações e causado um número significativo de mortes.

Embora o número total de incidentes terroristas tenha diminuído em algumas regiões, a letalidade dos ataques tem aumentado, indicando uma mudança nas táticas dos grupos terroristas. A Europa, por exemplo, tem visto um aumento nos ataques, com um número crescente de jovens, incluindo menores de 18 anos, envolvidos em atividades terroristas ou radicalizados por ideologias extremistas. O antissemitismo e a islamofobia também têm

crescido globalmente, refletindo a polarização e a intolerância em diversas sociedades. Esses dados ressaltam a necessidade de monitoramento contínuo e de estratégias de prevenção que abordem as causas subjacentes da radicalização e do extremismo, tanto em nível global quanto local (Institute for Economics and Peace 2024).

O Sistema Prisional – funções, finalidades e desafios – e o debate sobre *Crime-Terror Nexus*

O sistema prisional desempenha um papel multifacetado na sociedade, com funções que vão além da simples privação de liberdade. Tradicionalmente, a prisão é concebida como instrumento de punição, retribuição e dissuasão, ao mesmo tempo em que busca proteger a sociedade pela segregação temporária de indivíduos perigosos e, em tese, favorecer a reabilitação por meio de políticas educacionais, profissionalizantes e de saúde. A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) estabelece, nesse sentido, que a execução da pena deve efetivar as disposições da sentença criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado, sendo também relevante notar que o discurso jurídico-penal pode operar como mecanismo de produção de legitimidade do poder estatal sobre “corpos desviantes” (Kant de Lima 2022, 44).

Em termos normativos, portanto, não há oposição necessária entre custódia e reintegração: a pena privativa de liberdade pode cumprir a finalidade de contenção e, simultaneamente, ser executada com padrões mínimos de legalidade, controle e gestão. O problema central, aqui, não é propor afrouxamento penal como resposta automática a déficits estruturais, mas reconhecer que a precariedade institucional — incluindo superlotação, insuficiência de pessoal e carências de infraestrutura e serviços — tende a reduzir a efetividade de objetivos declarados (ordem interna, segurança, disciplina e reintegração), além de elevar riscos de governança informal e influência de redes criminais. Assim, a tensão entre punição e reintegração deve ser tratada, neste artigo, como questão de capacidade estatal e gestão de risco, com implicações diretas para segurança penitenciária, produção de inteligência e prevenção de dinâmicas de radicalização e captura institucional.

No caso brasileiro, o sistema prisional opera, há décadas, em situação de crise estrutural. Em 2015, o STF reconheceu formalmente a existência de um “estado de coisas inconstitucional” nas prisões, apontando a violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, a superlotação crônica e a incapacidade do Estado em assegurar condições mínimas de dignidade às

pessoas privadas de liberdade (ADPF 347/DF). O reconhecimento foi reiterado em 2023, quando a Corte enfatizou a “falência estrutural” das políticas públicas dirigidas ao sistema prisional e a necessidade de atuação coordenada entre União, estados e Judiciário para reverter o quadro.

Os levantamentos mais recentes da Secretaria Nacional de Políticas Penais, relacionados ao primeiro semestre de 2025, indicam que a população em cumprimento de pena no Brasil ultrapassa 940 mil pessoas em cumprimento de pena, somando presos em estabelecimentos físicos, monitorados eletronicamente e em prisão domiciliar, com tendência de crescimento tanto no número de pessoas encarceradas quanto nas formas de controle penal (SENAPPEN 2025). Esses dados evidenciam um quadro de hiperencarceramento, com forte presença de jovens, pessoas negras e indivíduos com baixa escolaridade, reproduzindo desigualdades sociais e raciais que já haviam sido mapeadas por estudos críticos sobre o sistema penal brasileiro (Mbembe 2018; Kant de Lima 2022).

A superlotação, a precariedade de infraestrutura, a baixa oferta de trabalho e educação e o déficit de equipes técnicas fragilizam qualquer projeto de ressocialização e produzem um ambiente no qual a gestão cotidiana da unidade passa a depender, em grande medida, da negociação com lideranças informais e grupos organizados de presos. Diversos estudos apontam que, nesse contexto, as prisões brasileiras se consolidaram como espaços de fortalecimento e coordenação de organizações criminosas, que instrumentalizam a massa carcerária tanto para fins de proteção e disciplina interna quanto para a manutenção de mercados ilícitos fora dos muros (Adorno 2015; Ramos 2020).

É nesse cenário que o debate sobre terrorismo e radicalização em prisões deve ser situado: não como realidade já consolidada de presença sistemática de grupos terroristas atuando dentro das unidades brasileiras, mas como risco incremental que se superpõe às vulnerabilidades já exploradas por facções e redes criminais. A ausência de políticas consistentes de inteligência penitenciária, de segurança dinâmica e de monitoramento de dinâmicas ideológicas no ambiente carcerário torna o sistema mais suscetível à eventual instrumentalização por grupos extremistas, sobretudo em um contexto de crescente circulação global de narrativas jihadistas, supremacistas ou de violência política e de difusão de tecnologias de comunicação criptografada (UNODC 2016; Institute for Economics and Peace 2024).

A literatura internacional tem destacado a aproximação entre redes crimino-

sas e grupos terroristas, fenômeno descrito como crime–terror nexus (Basra e Neumann 2016; Makarenko 2004). Em termos gerais, essa convergência pode ocorrer de formas diversas: desde o uso de rotas e infraestruturas do crime organizado para fins de financiamento ou logística de ataques, até a sobreposição de agendas, quando grupos originalmente criminosos passam a reivindicar motivações políticas ou religiosas, ou vice-versa. Na prática, a linha que separa “organização criminosa” e “organização terrorista” pode tornar-se difusa, sobretudo em contextos de enfrentamento armado, fragilidade estatal e economia ilícita transnacional.

No Brasil, o fortalecimento de facções de base prisional, com capilaridade nacional e conexões com o tráfico internacional de drogas e armas, tem aproximado o debate público sobre crime organizado de categorias como “narcoterrorismo”, mobilizadas no discurso político e midiático após operações de grande impacto — como a Operação Contenção, deflagrada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 28 de outubro de 2025.

No presente artigo, portanto, “narcoterrorismo” não é empregado como rótulo automático de organizações criminosas de origem prisional, mas como categoria analítica restrita, útil para mapear mecanismos de financiamento, serviços e governança coercitiva na zona de contato crime–terror.

Assim, à luz do depoimento oficialmente registrado, não foram apresentados elementos concretos que confirmem cooperação/vínculo entre facções brasileiras e organizações internacionalmente qualificadas como terroristas, o que reforça que o emprego do léxico do terrorismo para qualificar grupos criminais internos opera como deslocamento simbólico (do campo criminal para o campo securitário/geopolítico), com potencial de influenciar agendas de política penal e de segurança pública.

Diante disso, a mitigação do risco exige uma estratégia de governança anticaptura que reduza a permeabilidade entre facções e esferas político-administrativas. Na prática, isso envolve integridade e auditoria contínua de rotinas e contratos sensíveis, inteligência orientada a redes para mapear intermediários, fluxos financeiros e canais de influência, além de controles de comunicação e classificação/alocação baseados em critérios técnicos e reavaliação periódica. Somada à cooperação estruturada com órgãos de controle e persecução penal, essa agenda eleva o custo de captura institucional e reduz a capacidade de coordenação externa das organizações criminosas de origem prisional. Em outras palavras, o *crime–terror nexus* não deve ser entendido como realidade já configurada no sistema prisional

brasileiro, mas como cenário de risco cuja prevenção exige integrar a agenda de enfrentamento ao crime organizado à agenda de inteligência e prevenção ao terrorismo.

Políticas públicas e gestão prisional no Brasil

No Brasil, as políticas públicas para o sistema prisional são frequentemente apresentadas como respostas estruturantes a déficits históricos de gestão, assistência e reintegração social. Órgãos como a SENAPPEN e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) têm produzido diretrizes, programas e instrumentos de coordenação voltados à racionalização administrativa e à ampliação de garantias mínimas previstas em lei. Contudo, a experiência empírica do campo prisional brasileiro recomenda cautela: a existência de planos e metas, por si só, não se converte automaticamente em resultados, sobretudo em um arranjo federativo em que a execução penal é predominantemente descentralizada e depende da capacidade administrativa, financeira e política dos estados.

Nessa perspectiva, iniciativas como o Plano Pena Justa — elaborado no contexto do reconhecimento, pelo STF, do “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional — devem ser compreendidas menos como evidência de transformação efetiva e mais como marcos normativo-programáticos cujo impacto tende a ser limitado por obstáculos recorrentes de implementação. Entre esses obstáculos estão a insuficiência crônica de recursos, a burocracia, a rotatividade de prioridades governamentais, a resistência institucional e, sobretudo, a ausência de mecanismos robustos e contínuos de indução, fiscalização e responsabilização capazes de impor, de modo uniforme, a execução de metas em escala subnacional. Em outras palavras, o problema não é a falta de diagnósticos e planos, mas a baixa capacidade de execução e de coordenação federativa que transforma metas extensas em agendas de difícil materialização.

A fragilidade da implementação torna-se ainda mais visível quando se observa a distância entre o que a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) prevê — notadamente no que se refere ao direito à assistência (saúde, educação, assistência social, assistência jurídica e outras) — e o que a maioria dos sistemas estaduais consegue entregar de forma contínua e padronizada. Assim, para os propósitos deste artigo, a menção a planos nacionais e políticas setoriais não deve ser tomada como “solução” já disponível, mas como indicador de um paradoxo institucional: há elevada produção de normativas e metas, mas persistem déficits de implementação, com efeitos diretos sobre governança prisional, controle interno e vulnerabilidades exploráveis por

redes criminosas. Em termos de inteligência penitenciária, isso implica que a mitigação de riscos (incluindo radicalização e captura institucional) não pode ser presumida por diretriz formal; requer capacidades operacionais verificáveis, métricas de entrega e mecanismos de responsabilização que, no Brasil, permanecem desigualmente distribuídos entre os entes federados.

Quadro 1
Indicadores de alerta precoce para riscos de radicalização e recrutamento em prisões

Indicador	Definição operacional (no corpus)	Sinal de alerta	Implicações para a inteligência penitenciária
Superlotação crônica	Taxas de ocupação acima da capacidade e uso extensivo de vagas improvisadas.	Aumento de tensões, conflitos e barganhas de proteção.	Priorizar coleta de sinais de conflito, mapeamento de alianças e rotas de influência.
Ociosidade e rotina pouco estruturada	Baixa oferta de trabalho, educação e atividades programadas.	Maior disponibilidade para socialização intensa e influência de lideranças.	Monitorar dinâmicas de grupo e pontos de socialização; articular com gestão para reduzir o ocioso.
Déficit de assistência (saúde/psicossocial)	Insuficiência de equipes e atendimento irregular, sobretudo em saúde mental.	Ampliação de vulnerabilidades individuais e busca por pertencimento.	Integrar inteligência com equipes técnicas para triagem de sinais e encaminhamentos.
Governança fragilizada e captura por facções	Controle informal de celas/alas, cobrança de taxas e "justiça" paralela.	Consolidação de redes coercitivas e recrutamento por coação.	Mapear hierarquias, canais de comando e padrões de coerção; apoiar medidas de contenção não violentas.
Violência institucional e vitimização	Relatos recorrentes de maus-tratos, humilhação e punições desproporcionais.	Ressentimento, deslegitimação do Estado e abertura a narrativas extremas.	Correlacionar incidentes e discursos; reforçar canais formais de denúncia e auditoria.
Segregação e isolamento social	Ruptura de vínculos familiares e baixa comunicação assistida.	Busca de pertencimento em grupos internos e adesão por identidade.	Identificar indivíduos isolados e seus vínculos emergentes; prevenir coaptação.
Déficit de pessoal e baixa capacitação	Efetivo insuficiente e ausência de formação contínua em prevenção.	Redução de capacidade de observação e de intervenção precoce.	Treinar para 'segurança dinâmica', registro padronizado e fluxo de comunicação.
Classificação de risco inadequada	Alocação sem triagem e mistura de perfis incompatíveis.	Exposição de vulneráveis a recrutadores e escalada de conflitos.	Aprimorar perfis e rotinas de reavaliação; priorizar inteligência por ala.
Circulação de narrativas político-religiosas violentas	Discurso de polarização, martírio, desumanização do inimigo.	Normalização de violência e legitimação de ruptura com a ordem.	Monitorar conteúdos e atores de influência, preservando liberdade religiosa.
Padrões de solidariedade coercitiva	'Proteção' condicionada a lealdade, participação e obediência.	Recrutamento por dependência e medo.	Detectar mecanismos de coerção; apoiar intervenções de redução de danos.

Fonte: elaboração própria, a partir do corpus analisado.

O quadro acima sintetiza indicadores de alerta precoce para riscos de radicalização e recrutamento no ambiente prisional, convertendo vulnerabilidades estruturais e dinâmicas de governança informal em sinais observáveis úteis ao ciclo de inteligência penitenciária. O objetivo não é prever o fenômeno de forma determinista, mas orientar coleta, triagem e intervenção antecipada, ao relacionar cada indicador a uma definição operacional, sinais de alerta e implicações práticas de monitoramento e resposta.

O quadro foi construído para converter evidências do corpus (literatura sobre radicalização em prisões, relatórios e marcos normativos) em um roteiro de inteligência aplicado: cada vulnerabilidade foi traduzida em indicadores, com definição operacional e sinais observáveis, para que possa alimentar o ciclo de inteligência penitenciária (coleta, análise, difusão e retroalimentação) no tema específico de radicalização e recrutamento.

Na prática, a tabela orienta o que observar e registrar (mudanças de rotina, coerção, redes de influência, circulação de narrativas violentas), como priorizar alvos e hipóteses e quando acionar respostas proporcionais (gestão, segurança dinâmica, assistência e auditoria), evitando decisões intuitivas. Aplicada com registro padronizado e validação cruzada, ela reduz “ruído” e melhora a capacidade de antecipar riscos sem estigmatizar crenças ou identidade.

A prisão como ambiente de radicalização – mecanismos de recrutamento de grupos terroristas em ambientes prisionais

A literatura especializada tem enfatizado que prisões podem funcionar como “hotspots de radicalização”, em que fatores individuais (trajetórias de exclusão, busca de pertencimento, experiências prévias de violência) se combinam com fatores institucionais (superlotação, violência institucional, ausência de programas de tratamento) e dinâmicas grupais (presença de lideranças carismáticas, clivagens étnicas ou religiosas) para favorecer a adesão a ideologias extremistas (Neumann 2010; Silke 2014). Estudos de caso em diferentes países mostram que a prisão pode atuar tanto como espaço de contenção quanto como ambiente de socialização política, em que narrativas de injustiça e humilhação são ressignificadas por grupos extremistas.

Exemplos amplamente discutidos incluem a trajetória de Amédy Coulibaly que possuía nome de guerra “Abu Basir al-Ifriqi”, envolvido nos atentados de janeiro de 2015 na França, cuja radicalização se aprofundou durante passagens por estabelecimentos prisionais e por contato com recrutas jihadistas

como Djamel Beghal. De modo semelhante, análises sobre o surgimento do autoproclamado EI sublinham o papel de centros de detenção como o Campo Bucca, no Iraque, onde a concentração de militantes e simpatizantes em ambiente superlotado e pouco controlado contribuiu para a formação de redes e lideranças que, posteriormente, estruturariam a organização (Soufan Center 2019).

Organismos internacionais têm incorporado esse diagnóstico. O *handbook* “On the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons”, publicado pelo UNODC, ressalta que a presença de presos violentos extremistas em sistemas superlotados, sem adequada classificação, acompanhamento e programas específicos, aumenta o risco tanto de radicalização de outros detentos quanto de fortalecimento de redes extremistas no interior das prisões (UNODC 2016). O Conselho da Europa, por sua vez, alerta que prisões podem tornar-se “solo fértil” para a radicalização violenta se não houver políticas consistentes de gestão, formação de pessoal e cooperação entre serviços de segurança interna e externa (Council of Europe 2017).

No Brasil, não há evidências públicas de que o sistema prisional abrigue, de forma sistemática, organizações terroristas estruturadas ou contingentes expressivos de pessoas condenadas por crimes tipificados como terrorismo. Ainda assim, o reconhecimento, pelo STF, de um “estado de coisas inconstitucional” no sistema carcerário sinaliza fragilidade institucional e governança informal que podem ampliar riscos de violência, recrutamento e circulação de narrativas mobilizadoras (STF 2023, 6–7). Nessa chave, a radicalização prisional deve ser tratada como avaliação de risco — e não como presunção de “terrorismo orgânico” — articulando vulnerabilidades locais às evidências internacionais sobre zonas de contato entre financiamento do terrorismo e mercados ilícitos (taxações, cadeias logísticas, contrabando e tráfico de bens culturais).

Em perspectiva prospectiva, caso haja crescimento de custodiados investigados ou condenados por terrorismo, recomenda-se estruturar linhas de ação baseadas em gestão de risco e legalidade: (I) implantação de protocolos formais de triagem e reavaliação contínua de risco, para orientar alocação, monitoramento e intervenções; (II) decisões de acomodação que considerem, de modo deliberado, os trade-offs entre separação, dispersão e concentração (todas as opções têm riscos de contágio, coordenação e vitimização), evitando soluções automáticas como “isolamento sempre”; (III) quando necessário e juridicamente cabível, uso excepcional de estabelecimentos penais

federais de segurança máxima para casos de maior risco, nos termos da Lei nº 11.671/2008, combinado com alas/unidades dedicadas nos sistemas estaduais com equipes treinadas, segurança dinâmica e controles anticorrupção; e (IV) fortalecimento da integração entre inteligência penitenciária e órgãos correlatos para rastrear vínculos, comunicações, fluxos financeiros e logística associados a economias ilícitas relevantes ao financiamento, com salvaguardas de direitos e foco em condutas verificáveis, não em identidades ou crenças.

Um dos mecanismos é a exploração de vulnerabilidades. Recrutadores identificam detentos que estão em situações de fragilidade emocional, social ou econômica, oferecendo-lhes apoio, proteção ou um senso de comunidade que eles não encontram em outro lugar. Essa “ajuda” pode vir na forma de assistência material, proteção contra a violência de outras facções ou simplesmente amizade e solidariedade. Em troca, o detento é gradualmente introduzido à ideologia do grupo e incentivado a participar de suas atividades. O carisma e a liderança de certos indivíduos radicalizados também desempenham um papel crucial no recrutamento, atraindo seguidores e consolidando a influência do grupo dentro da prisão. A comunicação com o exterior, mesmo que restrita, pode ser utilizada para coordenar o recrutamento e a radicalização, com mensagens codificadas ou intermediários facilitando a conexão entre os detentos e as redes terroristas externas.

No caso brasileiro, a documentação pública disponível não oferece exemplos amplamente confirmados de “radicalização prisional” com o mesmo grau de notoriedade internacional (isto é, casos em que se demonstre, de forma inequívoca e pública, que o processo de radicalização terrorista ocorreu primordialmente dentro das prisões). Ainda assim, há fundamentação oficial que permite enquadrar o tema como problema de risco e vulnerabilidade institucional, e não como hipótese abstrata. Em primeiro lugar, publicação oficial no Diário Oficial da União¹ explicita recomendações para que sistemas prisionais adotem medidas de prevenção relacionadas à radicalização que conduz à violência e ao recrutamento por terroristas, inclusive com ênfase na necessidade de manter “ambiente seguro e humano nas prisões”, desenvolver instrumentos de avaliação e gestão de risco e evitar que pessoas condenadas por delitos relacionados ao terrorismo radicalizem outros presos (Brasil 2018).

Em segundo lugar, o diagnóstico institucional do STF na ADPF 347 reconhece a gravidade estrutural do cárcere brasileiro e afirma que o “descontrole do

.....

1 Diário Oficial da União, Seção 3, 3 de agosto de 2018, p. 3, <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/08/2018&jornal=515&pagina=3&totalArquivos=115>

sistema prisional” impacta a segurança pública, associando-o à formação e expansão de organizações criminosas que operam a partir do cárcere (STF 2023). Ainda que essa constatação diga respeito principalmente à criminalidade organizada, ela é analiticamente relevante para o debate da radicalização, pois indica um ambiente no qual governança informal, coerção, comunicação interna e redes de influência podem facilitar a circulação e a adesão a repertórios de violência, incluindo narrativas político-religiosas quando presentes.

Por fim, registros oficiais da Polícia Federal (PF) evidenciam que o Brasil possui vetores de recrutamento e radicalização associados a extremismo violento, com predominância de dinâmicas extramuros (especialmente no meio virtual). Na Operação Trastejo, a PF descreveu investigação sobre recrutamento e radicalização “por meio virtual”, mencionando contatos com radicais islâmicos no exterior e intenção de incorporação a organizações terroristas (PF 2021). Na Operação Trapiche, a PF declarou ter como objetivo interromper atos preparatórios e obter provas de possível recrutamento de brasileiros para práticas extremistas no país (PF 2023). Embora tais casos não sejam descritos como processos originados no cárcere, eles reforçam a pertinência de tratar a radicalização como risco nacional e, por consequência, de considerar o sistema prisional como espaço que exige protocolos de classificação, monitoramento e prevenção para custodiados com esse perfil.

Estratégias de prevenção e desradicalização e a Inteligência Penitenciária

A experiência internacional demonstra que respostas eficazes à radicalização em prisões exigem um conjunto integrado de medidas, que vão desde a melhoria das condições materiais de encarceramento até o desenvolvimento de programas específicos de prevenção e desradicalização, passando pela qualificação de servidores e pelo fortalecimento da inteligência penitenciária (Silke 2014; UNODC 2016).

Programas de prevenção e desradicalização, como os mapeados em países europeus e em iniciativas como o projeto R2PRIS, combinam intervenções de natureza psicológica, educacional e social, procurando reduzir fatores de risco — isolamento, frustração, senso de injustiça — e fortalecer fatores de proteção, como vínculos familiares, perspectivas de reintegração social e capacidade crítica para resistir a narrativas extremistas (R2PRIS 2018). Em geral, tais programas pressupõem avaliação individualizada de risco, acompanhamento multiprofissional e, em alguns casos, a criação de unidades ou alas específicas para gestão de presos identificados como violentos extremistas.

Outra dimensão central é a chamada segurança dinâmica, que desloca o foco de uma segurança meramente física ou estática — centrada em barreiras físicas e rotinas rígidas — para uma abordagem que enfatiza a relação entre servidores e presos, a observação contínua de comportamentos e a circulação sistemática de informações relevantes. Manuais do UNODC sobre segurança dinâmica e inteligência prisional destacam que a construção de rotinas de supervisão próximas, baseadas em confiança profissional e comunicação estruturada, permite identificar precocemente sinais de radicalização, tensões grupais e tentativas de recrutamento, aumentando a capacidade de resposta preventiva das administrações prisionais (UNODC 2015).

No contexto brasileiro, iniciativas recentes indicam reconhecimento crescente da importância da inteligência penitenciária. A parceria entre UNODC e SENAPPEN para realização de treinamentos em segurança dinâmica e gestão de presos de alto risco, bem como a organização, em 2024, do Primeiro Seminário Internacional de Inteligência Penitenciária em Brasília, apontam para um esforço de institucionalização dessa agenda no âmbito da política penal (SENAPPEN 2024). Tais iniciativas, contudo, ainda convivem com um quadro de recursos humanos insuficientes, fragmentação entre sistemas estaduais e federal e ausência de protocolos padronizados para o compartilhamento de informações entre órgãos de segurança pública e inteligência de Estado.

Assim, a inteligência penitenciária não deve ser compreendida apenas como instrumento de repressão ou de monitoramento sigiloso, mas como componente estruturante de uma política penal orientada simultaneamente para a segurança pública e para a proteção de direitos. Em termos de enfrentamento ao terrorismo, isso implica integrar sistemas de informação sobre perfil de presos, redes de sociabilidade intra e extramuros, movimentações financeiras e comunicações ilícitas, de modo a identificar eventuais conexões com organizações extremistas e prevenir que as prisões brasileiras venham a desempenhar papel semelhante ao observado em experiências internacionais de radicalização em massa.

A importância da capacitação dos policiais penais, da cooperação interinstitucional, do compartilhamento de informações e da tecnologia na prevenção da radicalização

Os policiais penais desempenham um papel crucial na prevenção e combate à radicalização em prisões. Eles são a linha de frente, em contato direto e diário com os detentos, e, portanto, são os primeiros a identificar sinais de radicalização ou recrutamento. No entanto, para que possam desempenhar

essa função de forma eficaz, é fundamental que recebam capacitação e treinamento específicos sobre o tema. Essa capacitação deve abranger o conhecimento sobre as ideologias extremistas, os indicadores de radicalização, as táticas de recrutamento utilizadas pelos grupos terroristas e as abordagens para intervir e encaminhar detentos em risco.

Além do reconhecimento de sinais, os agentes penitenciários precisam ser treinados para desenvolver habilidades de comunicação e relacionamento com os detentos, construindo confiança e facilitando o diálogo. A capacitação também deve incluir a compreensão da importância da gestão de informações e do compartilhamento de dados com outras agências de segurança e inteligência. A falta de treinamento adequado pode levar à subestimação da ameaça, à falha em identificar detentos radicalizados e à ineficácia das intervenções. Investir na capacitação dos agentes penitenciários é, portanto, um investimento na segurança das prisões e da sociedade como um todo, fortalecendo a capacidade de resposta do sistema prisional ao desafio da radicalização.

A complexidade da radicalização prisional exige uma abordagem colaborativa e integrada, que transcenda as fronteiras institucionais. A cooperação interinstitucional entre as autoridades prisionais, as forças policiais, as agências de inteligência, o Ministério Público e o Poder Judiciário é fundamental para o sucesso das estratégias de prevenção e combate. Essa cooperação permite o compartilhamento de informações relevantes sobre detentos em risco, grupos extremistas atuantes nas prisões e táticas de recrutamento, facilitando a identificação precoce e a intervenção coordenada.

O compartilhamento de informações deve ser contínuo e eficiente, garantindo que os dados coletados por uma instituição sejam acessíveis e utilizados por outras, sempre respeitando os limites legais e os direitos individuais. Além disso, a colaboração com organizações da sociedade civil, universidades e especialistas no tema da radicalização pode enriquecer as estratégias, trazendo novas perspectivas e conhecimentos. A criação de grupos de trabalho multidisciplinares e a realização de reuniões periódicas para discutir casos, tendências e melhores práticas são exemplos de iniciativas que podem fortalecer a cooperação interinstitucional. A ausência de uma articulação eficaz pode resultar em lacunas na segurança, na duplicação de esforços e na perda de oportunidades de intervenção, comprometendo a efetividade das ações de prevenção e combate à radicalização prisional.

A tecnologia emerge como uma ferramenta promissora na prevenção e com-

bate à radicalização em ambientes prisionais. A utilização de soluções tecnológicas pode aprimorar significativamente os esforços de desradicalização e reabilitação, oferecendo novas abordagens e otimizando os processos existentes. Uma das aplicações mais relevantes é a ressocialização personalizada, onde plataformas digitais podem ser utilizadas para oferecer programas educacionais e terapêuticos adaptados às necessidades individuais de cada detento. Isso inclui aplicativos de terapia cognitivo-comportamental, que permitem aos detentos trabalhar em seus padrões de pensamento e comportamento de forma autônoma e confidencial.

Além disso, a tecnologia pode facilitar a conectividade com a família e a rede de apoio externa, um fator crucial para a reintegração social. Videochamadas supervisionadas, plataformas de mensagens seguras e acesso a recursos online podem ajudar a manter os laços familiares e sociais, reduzindo o isolamento e fortalecendo o senso de pertencimento. A criação de comunidades de suporte online para detentos e egressos, onde possam compartilhar experiências e receber apoio de pares e profissionais, também é uma possibilidade. A tecnologia também pode ser empregada para monitorar atividades suspeitas, analisar dados e identificar padrões de radicalização, auxiliando as autoridades na tomada de decisões e na intervenção precoce. No entanto, é fundamental que o uso da tecnologia seja acompanhado de políticas claras de privacidade e segurança, garantindo que os direitos dos detentos sejam protegidos e que a tecnologia seja utilizada de forma ética e responsável.

Políticas públicas, legislação antiterrorismo e desafios para o sistema prisional

A aprovação da Lei nº 13.260/2016 representou um marco ao regulamentar o mandamento constitucional sobre terrorismo e ao tipificar condutas, além de prever disposições investigatórias e processuais. Contudo, sua elaboração e sanção ocorreram em um contexto de tramitação acelerada, sob pressões internacionais e no horizonte dos Jogos Olímpicos de 2016, o que ajuda a compreender tanto as disputas em torno do alcance do tipo penal quanto a opção por um desenho predominantemente penal-repressivo, sem constituir uma política pública abrangente de prevenção. O próprio processo de sanção foi acompanhado de vetos presidenciais a trechos considerados “excessivamente amplos e imprecisos” e, ainda, à previsão de cumprimento obrigatório de pena em estabelecimento penal de segurança máxima, por razões ligadas à proporcionalidade e à individualização da pena.

Além do contexto doméstico, o ciclo de produção normativa pós-2001 se conecta a um marco global e regional antiterrorismo, composto por tratados setoriais (tomada de reféns, aviação, bombas, financiamento etc.) ratificados pelo Brasil. Compilação institucional do Ministério Público Federal enfatiza que, na qualidade de subscritor desses instrumentos, o Brasil assume obrigação de auxiliar outros países na prevenção, detecção e combate ao terrorismo e ao seu financiamento, prevendo-se incremento de cooperação internacional com a dupla incriminação das condutas associadas ao terrorismo (Brasil 2018, 10).

Nesse sentido, a lei não “contempla o terrorismo em sua plenitude” enquanto agenda estatal integrada (prevenção, gestão de risco, coordenação, métricas e capacidades), lacuna apontada por análises acadêmicas sobre a ausência de uma política pública articulada no país, mesmo após a promulgação da legislação.

O Plano Nacional Pena Justa, lançado pelo STF e pelo CNJ, constitui iniciativa relevante nessa direção, ao propor metas e ações para qualificar a gestão prisional, reduzir a superlotação, ampliar atividades educacionais e laborais e fortalecer mecanismos de controle e transparência (CNJ 2025). Ainda que não tenha sido concebido especificamente como política antiterrorismo, o plano pode contribuir indiretamente para a prevenção da radicalização ao melhorar as condições de encarceramento e reduzir fatores de risco associados à adesão a grupos extremistas, como o ócio compulsório, a violência institucional e a ausência de perspectivas de reintegração social.

Paralelamente, o debate político recente sobre classificar facções criminosas como organizações terroristas, reacendido após a Operação Contenção no Rio de Janeiro, ilustra tanto a centralidade do tema na agenda de segurança quanto os riscos de um uso inflacionado da categoria “terrorismo” para designar fenômenos predominantemente criminais (PF 2025). Do ponto de vista da política penitenciária, há o perigo de que a ampliação formal do rótulo de terrorismo, sem o devido investimento em inteligência penitenciária, formação de servidores e programas de prevenção à radicalização, produza apenas endurecimento punitivo, sem ganhos proporcionais de segurança.

Nesse sentido, o principal desafio para o Brasil não é apenas “ter uma lei antiterrorismo”, mas integrar a perspectiva de prevenção da radicalização aos instrumentos já existentes de política prisional e de inteligência de Estado. Isso envolve, entre outras medidas, (a) consolidar sistemas de informação penitenciária confiáveis e atualizados; (b) institucionalizar canais de cooperação

entre SENAPPEN, administrações prisionais estaduais, órgãos de inteligência e Ministério Público; e (c) garantir que estratégias de monitoramento e contenção de riscos sejam compatíveis com os parâmetros constitucionais de proteção de direitos fundamentais, evitando que o combate ao terrorismo se converta em legitimação de práticas abusivas ou discriminatórias no interior das prisões.

As políticas de segurança prisional são essenciais para manter a ordem e a disciplina dentro das unidades prisionais, mas também desempenham um papel crucial na prevenção da radicalização. Essas políticas devem ir além da simples contenção e vigilância, incorporando estratégias que visem a identificar e neutralizar as influências extremistas. A gestão de risco é um componente chave, com a classificação e separação de detentos de alto risco de radicalização, bem como o monitoramento de suas atividades e comunicações. A inteligência prisional, por meio da coleta e análise de informações, é fundamental para identificar redes de recrutamento e planejar intervenções.

Além disso, as políticas de segurança prisional devem promover um ambiente que desfavoreça a radicalização, por meio da oferta de atividades educacionais, laborais e recreativas que ocupem o tempo dos detentos e lhes ofereçam alternativas construtivas. A presença de pessoal qualificado e em número suficiente, com treinamento específico em prevenção da radicalização, é indispensável. A implementação de códigos de conduta claros para detentos e funcionários, e a garantia de um sistema de justiça interno justo e transparente, também contribuem para um ambiente mais seguro e menos propenso à radicalização. A articulação entre as políticas de segurança prisional e as políticas de desradicalização e reabilitação é fundamental para uma abordagem integrada e eficaz.

O enfrentamento do terrorismo e da radicalização prisional por meio de políticas públicas apresenta desafios complexos e exige uma visão de longo prazo. Um dos principais desafios é a adaptação constante às novas táticas e manifestações do terrorismo, que evoluem rapidamente. Isso exige que as políticas sejam flexíveis e capazes de se ajustar às mudanças no cenário de ameaças. A coordenação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre as diversas instituições envolvidas (segurança, justiça, saúde, educação) é outro desafio, pois a fragmentação de esforços pode comprometer a eficácia das ações.

A escassez de recursos financeiros e humanos é uma limitação persistente, dificultando a implementação de programas abrangentes e a capacitação

adequada do pessoal. A resistência institucional e a falta de vontade política também podem ser obstáculos à reforma e à inovação. No entanto, as perspectivas futuras apontam para a necessidade de uma abordagem mais holística e preventiva, que vá além da repressão e se concentre nas causas subjacentes da radicalização, como a exclusão social, a discriminação e a falta de oportunidades. O investimento em educação, programas de inclusão social e iniciativas de diálogo intercultural pode contribuir para a construção de sociedades mais resilientes ao extremismo.

A tecnologia continuará a desempenhar um papel crescente, tanto na identificação e monitoramento de ameaças quanto na oferta de ferramentas para desradicalização e reabilitação. A cooperação internacional também será cada vez mais vital, com o compartilhamento de informações, melhores práticas e experiências entre os países. O desafio é desenvolver políticas que sejam eficazes no combate ao terrorismo e à radicalização, ao mesmo tempo em que protegem os direitos humanos e promovem os valores democráticos. A busca por um equilíbrio entre segurança e liberdade será uma constante, exigindo um debate público contínuo e a participação de diversos setores da sociedade.

Considerações finais

Este artigo procurou examinar a relação entre terrorismo, radicalização e sistema prisional a partir de um duplo movimento: de um lado, a reconstrução sintética de debates conceituais e de tendências recentes do terrorismo em escala global; de outro, a análise das vulnerabilidades estruturais do sistema prisional brasileiro e de sua possível interface com riscos de radicalização em ambiente carcerário. Partiu-se do diagnóstico, reiterado por decisões do Supremo Tribunal Federal e por documentos do Conselho Nacional de Justiça e da Secretaria Nacional de Políticas Penais, de que o cárcere no Brasil opera sob um estado de coisas inconstitucional, marcado por superlotação, precariedade estrutural e forte presença de organizações criminosas de base prisional (STF 2016; CNJ 2025; SENAPPEN 2025). Nesse contexto, ainda que não haja evidências públicas de atuação sistemática de organizações terroristas internacionais dentro das prisões brasileiras, as condições materiais e institucionais existentes produzem terreno potencialmente favorável à circulação de narrativas extremistas e à articulação entre redes criminais e agendas de violência política.

A revisão da literatura internacional sobre prisões e terrorismo reforçou a ideia de que estabelecimentos penais podem funcionar tanto como “incu-

badoras” de extremismo violento quanto como espaços de transformação e desengajamento, a depender da forma como são geridos. Estudos conduzidos em diferentes países indicam que fatores como superlotação, ausência de atividades estruturadas, violência institucional, segregação rígida baseada em identidades religiosas ou étnicas e concentração de lideranças extremistas tendem a aumentar o risco de radicalização, ao passo que políticas de segurança dinâmica, programas individualizados de acompanhamento e estratégias de desradicalização podem reduzir esse risco e favorecer trajetórias de reintegração social (Neumann 2010; Silke 2014; UNODC 2016). Ao cotejar esses achados com o caso brasileiro, o artigo argumenta que a principal contribuição analítica não reside em afirmar a existência de um problema já consolidado de terrorismo prisional, mas em evidenciar um conjunto de vulnerabilidades que, se não forem enfrentadas, podem ser exploradas por atores extremistas no futuro.

Do ponto de vista das políticas públicas, os resultados apresentados sugerem que a prevenção da radicalização em prisões não pode ser pensada isoladamente da agenda mais ampla de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional reconhecido na ADPF 347. Medidas como a redução da superlotação, a ampliação de oportunidades de trabalho e educação, o fortalecimento de equipes técnicas e a implementação de programas estruturados de atenção psicossocial não são apenas exigências de direitos humanos, mas também componentes de uma estratégia de segurança pública orientada à redução de riscos. Iniciativas como o Plano Nacional Pena Justa, ao propor metas para reordenar a execução penal, qualificar a gestão prisional e ampliar a transparência, oferecem uma oportunidade para integrar, de forma explícita, a perspectiva de prevenção da radicalização às políticas prisionais brasileiras (CNJ 2023; 2025).

Nesse quadro, a inteligência penitenciária emerge como eixo estratégico. Longe de se confundir com mera vigilância sigilosa, a inteligência no âmbito prisional envolve a produção, análise e circulação qualificada de informações sobre perfis de risco, dinâmicas grupais, redes de sociabilidade intra e extramuros, fluxos ilícitos e eventuais sinais de engajamento em ideologias extremistas. Articulada com a segurança dinâmica e com políticas de formação continuada de policiais penais, a inteligência penitenciária pode contribuir para identificar precocemente padrões de radicalização, prevenir incidentes graves e orientar decisões de classificação, alocação e acompanhamento de presos de forma proporcional e fundamentada. Ao mesmo tempo, sua atuação deve ser balizada por parâmetros constitucionais e por controles externos, de modo a evitar abusos e a compatibilizar segurança e

direitos. Recomendações do UNODC sobre segurança dinâmica e inteligência prisional reforçam essa perspectiva ao apontar que a combinação de observação cotidiana qualificada, fluxo estruturado de informações e cooperação interinstitucional é mais efetiva do que modelos exclusivamente repressivos ou baseados em isolamento indiscriminado (UNODC 2015).

Por fim, o debate sobre terrorismo, radicalização e sistema prisional recoloca, de maneira aguda, questões mais amplas acerca do papel do cárcere em sociedades democráticas. Se, como lembram Foucault (1975) e Mbembe (2016), a prisão é um dispositivo privilegiado de gestão de corpos e de produção de hierarquias entre vidas consideradas mais ou menos “sacrificáveis”, a prevenção da radicalização em prisões não pode ser reduzida a uma preocupação tecnocrática com o risco. Ela supõe interrogar o lugar da punição na ordem social, as desigualdades que estruturam o recrutamento penal e as formas pelas quais o Estado se relaciona com populações historicamente marcadas pela violência e pela exclusão. Ao apontar a necessidade de integrar inteligência penitenciária, políticas de direitos humanos e estratégias de prevenção ao terrorismo, o artigo procura contribuir para uma agenda que trate o sistema prisional não apenas como um problema de gestão, mas como um campo decisivo de disputa sobre o futuro da democracia, da segurança pública e da própria ideia de justiça.

Referências bibliográficas

- Adorno, Sérgio, e Fernando Salla. 2007. "Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC." *Estudos Avançados* 21, no. 61: 7–29. Acesso em 25 de novembro de 2025. <https://revistas.usp.br/eav/article/view/10264>.
- Agência Brasil. 2025. "Operação no Rio contra facções criminosas registra 64 mortes." Agência Brasil, 28 de outubro de 2025. Acesso em 12 de janeiro de 2026. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-10/operacao-no-rio-contrafaccoes-criminosas-registra-64-mortes>.
- Basra, Rajan, e Peter R. Neumann. 2016. "Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus." *Perspectives on Terrorism* 10, no. 6 (dezembro). Acesso em 12 de janeiro de 2026. <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/554>.
- Baudrillard, Jean. 2002. *O espírito do terrorismo*. Rio de Janeiro: Estação Liberdade.
- Brasil. 1984. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de julho de 1984.
- Brasil. 2016. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 de março de 2016.
- Brasil. *Diário Oficial da União*. 2018. Seção 1, no. 149, 3 de agosto de 2018.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça). 2023. Sistema carcerário, execução penal e medidas socioeducativas. Brasília, DF: CNJ. Acesso em 3 de junho de 2025. <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/esistema-carcerario-execucao-penal-e-medidas-socioeducativas/>.
- CNJ (Conselho Nacional de Justiça). 2025. Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Pena Justa. Brasília, DF: CNJ. Acesso em 10 de agosto de 2025. <https://www.cnj.jus.br>.
- Council of Europe. 2016. *Guidelines for Prison and Probation Services Regarding Radicalisation and Violent Extremism*. Strasbourg: Council of Europe.
- Europol. 2025. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (EU TE-SAT) 2025*. The Hague: Europol.
- FATF. 2015. *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*. Paris: FATF/OECD.

- FATF. 2022. ML/TF Risks Arising from Migrant Smuggling. Paris: FATF/OECD.
- FATF. 2023. Money Laundering and Terrorist Financing in the Art and Antiquities Market. Paris: FATF/OECD.
- Foucault, Michel. 1975. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes.
- Institute for Economics and Peace. 2024. Global Terrorism Index 2024: Measuring the Impact of Terrorism. Sydney: Institute for Economics and Peace. Acesso em 1º de julho de 2025. <https://www.visionofhumanity.org>.
- Kant de Lima, Roberto. 2022. A polícia na ordem social: um estudo sobre a democracia, o cotidiano e a violência. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- Laqueur, Walter. 2003. O terrorismo. São Paulo: Contexto.
- Makarenko, Tamara. 2004. "The Crime–Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism." *Global Crime* 6, no. 1: 129–145.
- Mbembe, Achille. 2018. Necropolítica. São Paulo: n-1 edições.
- Neumann, Peter R. 2010. Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries. London: International Centre for the Study of Radicalisation, King's College London.
- ONU. Conselho de Segurança. 2023. S/2023/95: Relatório do Analytical Support and Sanctions Monitoring Team (ISIL/Al-Qaida). Nova York: Nações Unidas. Acesso em 12 de janeiro de 2026.
- PF (Polícia Federal). 2021. "PF investiga possíveis atos preparatórios de terrorismo (Operação Trastejo)." Publicado em 31 de julho de 2021; atualizado em 3 de fevereiro de 2023. Acesso em 12 de janeiro de 2026.
- PF (Polícia Federal). 2023. "Polícia Federal deflagra operação para prevenir atos terroristas no país (Operação Trapiche)." Publicado em 8 de novembro de 2023; atualizado em 13 de novembro de 2023. Acesso em 12 de janeiro de 2026.
- PF (Polícia Federal). 2025. Depoimento do Diretor-Geral da Polícia Federal à Comissão Parlamentar de Inquérito do Crime Organizado. Brasília, DF. Acesso em 12 de janeiro de 2026.
- Ramos, Silvia. 2020. Indicadores de violência e segurança pública no Brasil. Rio de Janeiro: CESeC.

- SENAPPEN (Secretaria Nacional de Políticas Penais). 2024. Levantamento nacional de informações penais: panorama do sistema prisional brasileiro. Brasília, DF: SENAPPEN.
- SENAPPEN (Secretaria Nacional de Políticas Penais). 2025. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2024–2027. Brasília, DF: SENAPPEN.
- Silke, Andrew, ed. 2014. Prisons, Terrorism and Extremism: Critical Issues in Management, Radicalisation and Reform. London: Routledge.
- Soufan Center. 2019. White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement. New York: The Soufan Center.
- STF (Supremo Tribunal Federal). 2023. ADPF 347/DF: decisão (inteiro teor disponibilizado no contexto do Plano “Pena Justa”). Brasília, DF. Acesso em 12 de janeiro de 2026.
- UNODC. 2015. Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNODC. 2016. Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalisation to Violence in Prisons. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.