

Uma abordagem crítica a formulação e implementação de políticas públicas de prevenção ao terrorismo no Brasil

Dalbertom Caselato Junior

Agente de Polícia Civil do Distrito Federal. Professor-titular do programa de pós-graduação *latu sensu* em Ciências Policiais da Escola Superior de Polícia Civil do DF (ESPC-DF) e do programa de graduação em Direito do Unieuro-DF. Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – CEUB.

Ricardo Mendes Villafane Gomes

Delegado de Polícia Civil do Distrito Federal. Coordenador do programa de pós-graduação *latu sensu* em Ciências Policiais pela Escola Superior de Polícia Civil do DF (ESPC-DF). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – CEUB.

Data de recebimento: 17/05/2021

Data de aceitação: 23/07/2021

RESUMO: Este artigo objetiva apresentar uma abordagem crítica à ausência de uma política pública brasileira promotora da segurança contra o Terrorismo. Nesse aspecto, o governo brasileiro – a par de ter promulgado a lei antiterrorismo – padece de um plano de ação envolvendo as estruturas nacionais em cooperação internacional com os demais Estados, visando coibir ações terroristas ou seu financiamento por meio de delitos precedentes como a lavagem de dinheiro. Assumem as Organizações Internacionais importante papel persuasivo aos governos acerca da implementação dessas ações. Diante da ausência desse modelo de política, sugere-se, como exemplo, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo de Portugal.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Terrorismo. Lei antiterrorismo.

ENGLISH

TITLE: A Critical Approach to the Formulation and Implementation of Public Policies for the Prevention of Terrorism in Brazil.

ABSTRACT: This article aims to present a critical approach to the absence of a Brazilian public policy that promotes security against terrorism. In this regard, the Brazilian government, along with the enactment of the anti-terrorism law, has a plan of action involving national structures in international cooperation with other states, aimed at curbing terrorist actions or their financing through previous crimes such as money laundering. It assumes, the International Organizations, an important persuasive role to the governments on the implementation of these actions. Given the absence of this policy model, we suggest, as an example, the National Strategy to Combat Terrorism in Portugal.

KEYWORDS: Public Policies. Terrorism. Law Against Terrorism.

SUMÁRIO

1 Considerações iniciais – 2 Políticas públicas: abordagem conceitual jurídica e a influência nacional decorrente da política de relações internacionais – 3 Os compromissos internacionais firmados pelo governo brasileiro no combate a práticas terroristas: o especial caso da adesão ao grupo de ação financeira internacional (GAFI) – 4 A lei antiterrorismo (Lei n. 13.260/2016): críticas pela ausência de disposições normativas concernentes à existência de políticas públicas de combate aos delitos previstos na legislação – 5 Considerações finais.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O terrorismo constitui-se em uma séria ameaça à subsistência do espaço dos Estados, à liberdade, segurança e justiça do Estado de Direito Democrático. Há muito as atividades terroristas deixaram de ter por atuação

exclusiva a ação de organizações criminosas bem estruturadas e com divisão de tarefas, hierarquia e uma unidade de comando para se tornar uma ameaça difusa a qual, nos últimos anos, tem registrado um aumento preocupante em nível mundial, em especial em países europeus e nos Estados Unidos da América (EUA), encontrando-se nesses países um terreno fértil para eventuais ações extremistas, radicais e agressões violentas, seja de um grupo ou de um indivíduo particularmente individualizado (o caso dos lobos solitários, *lone wolves*).

Assume relevância particular a adoção pelos governos mundiais de ações governamentais em âmbito doméstico os quais formulem instrumentos de políticas públicas de segurança coletiva visando combater o fenômeno de extrema gravidade que ameaça os Estados democráticos; tais políticas devem, por conseguinte, ser pautadas em um esforço comum de cooperação, integração e mobilização de todas as estruturas nacionais dos países com responsabilidade direta e indireta no combate às ações terroristas, concretizando, em níveis interno e internacional, diretivas de combate e prevenção ao fenômeno terrorista e suas variações.¹

No caso brasileiro, diante da contemporaneidade e dinamismo do fenômeno terrorista, não é mais permissível que o Governo brasileiro trate com passividade os recentes episódios de ataques terroristas além de suas fronteiras; deve-se, preventivamente, buscar políticas públicas tendentes a evitar – desde ataques cibernéticos aptos a causarem caos no fornecimento de energia e abastecimento de água, com destruição de reservas energéticas estratégicas, de sítios arqueológicos e patrimônios histórico-culturais mundiais – a ataques diretos e indiscriminados, cometidos por organizações ou simpatizantes solitários, contra a sociedade civil organizada, atos dos

¹ A utilização iterativa da expressão “combate” ao terrorismo, tal como veiculada no presente trabalho, não desconsidera as certas críticas dirigidas à apropriação de expressões beligerantes para abordar o enfrentamento do crime, fenômeno socialmente construído. No entanto, em atenção ao uso propagado e corrente da expressão, em especial na revisão da literatura promovida na presente investigação, opta-se pelo uso da expressão consagrada, ainda que sujeita a críticas.

quais tem por preferência locais de grande aglomeração e eventos de grande porte e cobertura das mídias nacional e internacional como eventos desportivos, shows internacionais ou encontros de líderes mundiais que eventualmente tenham o Brasil como anfitrião.

Nesse aspecto, em que pese a louvável iniciativa parlamentar no sentido de aprovar em tempo recorde a lei antiterrorismo brasileira (Lei n. 13.260/2016) – a qual trouxe alguns avanços discutíveis no que concerne ao conceito do fenômeno do terrorismo, bem como a instituição de mecanismos de investigação criminal advindos da Lei de Organização Criminosa (Lei n. 12.850/2013) e a criminalização de atos preparatórios e financiamento ao terrorismo, dentre outros institutos – é importante frisar que, além da legislação em vigor, ao Estado brasileiro urge a necessidade de se elaborar planos de ação para viabilizar o combate e prevenção a tais atos, mesmo não sendo o Brasil, historicamente, alvo de atentados diretos contra a sociedade civil.

Destarte, busca o presente ensaio discutir, em um primeiro momento, a conceituação de política pública especialmente no que concerne às ações governamentais em sua formulação e implementação, sob influência de Estados soberanos ou Organismos Internacionais (OIGs); uma vez demonstrada que tal influência é real, passa a se exemplificar – no caso do terrorismo – a elaboração da Lei n. 13.260/2016, conhecida como lei antiterrorismo, criticando sua formulação apressada e as consequentes deficiências, em linhas gerais, decorrentes da aceitação, pelo governo brasileiro, da pressão exercida por tais Estados e OIGs, em razão da iminência de grandes eventos esportivos mundiais no Brasil. Neste caminho, estudar-se-á o especial caso do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e a natureza jurídica de suas recomendações, como um exemplo de OIGs supranacional de combate aos delitos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo que pode exercer influência na implementação e formulação de políticas públicas domésticas. Por fim, realizar-se-á uma crítica à lei antiterrorismo brasileira, em decorrência da falta de uma política

pública associada à legislação; como exemplo viável, apresenta-se a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) do modelo português, o qual poderia servir como exemplo para uma futura formulação dessa política pública no Brasil.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGEM CONCEITUAL JURÍDICA E A INFLUÊNCIA NACIONAL DECORRENTE DA POLÍTICA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A política pública deve ser compreendida, conforme preceitua Pierre Muller, por intermédio de um estudo intrinsecamente ligado a ações de política, não havendo, por conseguinte, a possibilidade de separação entre a ação pública (*policies*) e o jogo político (*politics*). Desta forma, como ensina o citado professor, “*hacer política es hacer políticas*”, o que se consubstancia em formular e implementar políticas públicas (MULLER, 2002, p. 16).

Com efeito, toda política pública se presta a resolução de conflitos, percebendo-se sua atividade e campo de ação quando uma série de atores percebem que o “ser” da política pública está em dissonância com o “dever ser”; destarte, esses atores passam a exercer pressão, e o Estado responde ao buscar soluções, oferecendo propostas e alternativas, nem sempre fáceis, dado que a formulação da política pública se traduzir em um verdadeiro exercício de “invenção intelectual” (MULLER, 2002, p. 19).

No que concerne à ação estatal, Yves Mény e Jean-Claude Thoening formulam um conceito anglo-saxão de políticas públicas, na medida em que estas se prestam à formação de um programa de ação governamental em um setor da sociedade ou em um espaço geográfico. Muller, em consonância com estes autores, completa que um planejamento pragmático considera a formulação e implementação de uma política pública como um programa de ação governamental, em que se permite a identificação de um objeto concreto (por exemplo a política agrícola, política urbana ou a política de segurança

pública) como um conjunto dos programas governamentais nos respectivos campos setoriais. (MULLER, 2002, p. 48).

Desta forma, Muller considera que se está diante de uma política pública quando uma Autoridade nacional ou local responde a um programa de ação coordenada no sentido de modificar o âmbito cultural, social ou econômico de atores sociais, dentro de uma lógica setorial. A partir deste ponto, o autor decompõe uma política em três processos fundamentais:

1. Se trata, em primer lugar, de una tentativa (lo que significa a la vez que hay una acción voluntaria y que aquella no logra siempre el resultado esperado) para manejar la posición, el rol y la función del sector considerado, en relación con la sociedad global o con otros sectores. [...] 2. Esta relación global-sectorial no puede transformarse en objeto de intervención pública si no es en función de la imagen que se hacen de ella los actores implicados. Es esta representación del RGS (Regimen Sectorial Global) llamada referencial de una política pública, la que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada. 3. En estas condiciones, una etapa fundamental de la investigación consistirá en determinar cuál es el actor (o grupo de actores) que se encarga(n) de esta operación de construcción o de transformación del referencial de una política pública. En efecto, este actor, que llamaremos mediador, ocupará una posición estratégica en todo el sistema de decisión examinado. (MULLER, 2002, p. 50-51).

No que concerne às Relações Internacionais, cabe esclarecer, preliminarmente, que sua trajetória de atuação acadêmica sofreu um isolamento no que concerne à interdisciplinaridade durante a década de 1950, quando capturadas pela Ciência Política, em especial a norte-americana. Neste corte com a interdisciplinaridade com outras disciplinas, tal isolamento durou cerca de três décadas, retornando sua articulação com outros ramos de ciências sociais apenas em 1980 (FARIA, 2013, p. 20). Ainda que a centralidade ao poder unisse as duas disciplinas – Relações Internacionais e Ciências Sociais – uma premissa relevante da primeira era sua especificidade ao âmbito externo, pela inexistência de uma autoridade central para arbitrar

as disputas entre as distintas soberanias nacionais. Essa particularidade conferia ao campo internacional uma identidade própria, na medida em que o distinguia da Ciência Política uma vez que a principal norma do sistema internacional é a soberania (LIMA, 2013, p. 128).

Uma aproximação entre os dois campos dessa disciplina era observada em particular no campo de análise das políticas públicas, em que Relações Internacionais se aproximavam da Ciência Política quando se observava a face externa do “Estado em ação”. A partir deste ponto, foi estabelecida uma distinção analítica entre política internacional, voltada a explicação do resultado interativo entre as atividades estatais e a política externa, com foco no comportamento dos Estados e o modo de explicar seus objetivos e maneiras de implementá-los no plano externo (LIMA, 2013, p. 128). Desta forma, o modelo de política burocrática na acepção de natureza política possui – no jogo de decisões de política externa – uma resultante da competição entre diferentes jogadores ocupando distintas posições na estrutura governamental. Assim, fatores domésticos impactam sobre as diferentes questões de política externa, e esta pode variar de acordo com as variações das instituições políticas domésticas, passando a deixar de existir diferenças ontológicas entre políticas domésticas e externas, ambas sendo políticas públicas resultantes de processos políticos comparáveis. Essa erosão da linha divisória entre o campo externo e o interno contribui para a consideração da política externa como política pública. Ao se enquadrar a política externa como política pública, elimina-se a crença acerca de sua especificidade e excepcionalidade diante das demais políticas governamentais, pontuando a política externa como uma política governamental sujeita aos mesmos controles e regulação próprios de contextos democráticos (LIMA, 2013, p. 133 e 144).

Alie-se ao fato de que a incorporação de novos temas na agenda externa tem como consequências a internalização da política externa na agenda doméstica ao se constatar a maior participação de entidades governamentais na formação da posição negociadora brasileira em âmbito

internacional e na implementação doméstica dos compromissos assumidos nesses fóruns. Por outro lado, um nítido processo de internacionalização das políticas públicas constata-se na ampliação da cooperação para o desenvolvimento em diversas políticas governamentais nas áreas, por exemplo, de saúde, transferência de renda, agricultura e educação (LIMA, 2013, p. 152).

Neste ponto, fica clara a influência direta das ações de política externa na internacionalização de políticas públicas dos Estados, não sendo diferente quando se inclui, neste contexto, a atuação de Organizações Internacionais. Destarte, indaga-se: quais são as relações entre as políticas das organizações internacionais e as políticas públicas dos Estados? Tal indagação encontra relevância na medida em que se constata a premente necessidade de compreensão do fenômeno da Globalização, o qual se desenvolve em grande escala e dilui as fronteiras entre o “interno” e o “externo”, em que a agenda internacional exerce relevante impacto nas agendas domésticas dos países, ocorrendo, ademais, o inverso (RODRIGUES, 2006, p.194).

Em especial caso, analisa-se a Organização das Nações Unidas (ONU), em razão de sua vocação universal e evolução recente nas relações internacionais, de modo a instigar a reflexão sobre a existência de políticas públicas internacionais geradas a partir e no âmbito das Nações Unidas. É fato que as políticas da ONU ganham cada vez mais poder de influência e ingerência na geração e execução de políticas públicas nacionais. Seu reconhecimento como pessoa jurídica de Direito Internacional é considerado um marco na atuação das Organizações Internacionais (OIGs) agindo como ator independente dos Estados-membros, pautada em quatro funções básicas:

- a) Oferecer aos Estados um marco preestabelecido e permanente para o diálogo; b) legitimar situações de fato; c) gerar informação, a qual serve de referência comum a todos os membros; d) atuar como redutor de tensão em escala internacional. No transcorrer da segunda metade do século XX, as OIGs firmaram-se como atores necessários para a boa

convivência internacional e o equacionamento de inúmeros desafios comuns (RODRIGUES, 2006, p.194).

Essa crescente evolução das OIGs desencadeou novos desafios, sobretudo, no que concerne à ingerência internacional acerca dos assuntos internos dos Estados, causando um claro processo de erosão da esfera de domínio privado dos Estados; segue-se, como exemplo, a discussão da ONU no início dos anos 90 a respeito do debate acerca dos limites da soberania estatal sobre assuntos relacionados a Direitos Humanos e ao direito humanitário. No Brasil, Ricardo Seitenfus afirma serem “tênuos os limites que circundam o relacionamento interestatal, seja de cooperação, integração ou comunhão de interesses, e imissão em assuntos internos”. Desta forma, constata-se que as relações entre as políticas das OIGs e os assuntos internos dos Estados, das quais se incluem as políticas públicas, manifesta-se de duas maneiras:

1) pela adesão progressiva de normas e políticas negociadas e consensuadas no âmbito das OIGs, respeitado o voluntarismo dos Estados; 2) pela aceitação de modalidades de ingerência em graus diversos, exercidas por algumas OIGs, em razão de sua natureza e de sua evolução *vis-à-vis* os novos cenários e os novos temas das relações internacionais (RODRIGUES, 2006, p.194).

Para aqueles problemas internacionais que extrapolam o caráter nacional, tais como aqueles relacionados à economia, ao social, à cultura e ao direito humanitário, a ONU deverá buscar soluções mediante o instrumento de cooperação internacional, em observância ao que prevê o item 3 do capítulo I da Carta das Nações Unidas, que trata dos propósitos e princípios, *in verbis*:

(...) 3. Realizar la cooperación internacional em la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitário, y em el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de

raza, sexo, idioma o religión; (...) (RODRIGUES, 2006, p. 200).

Assim, impõe-se claro que a Carta das Nações Unidas enseja a formulação e execução de políticas públicas internacionais, entre as quais encontram-se temas sensíveis de direito humanitário, tais como a segurança coletiva internacional ameaçada por atos terroristas de toda espécie. Tais problemas graves colocam desafios para o bem-estar humano que ultrapassam as fronteiras dos Estados individualmente considerados.

Nesse contexto, a ONU assume importante papel no debate, negociação e lançamento de diretrizes de ação amplas e determinadas visando influenciar de maneira definitiva a geração de políticas públicas em todo o mundo. A ONU possui diretrizes visando ao desenvolvimento dos seus países-membros, nos quais exerce influência a partir da aplicação de sua Carta constitutiva e dos diversos instrumentos políticos e jurídicos, sobretudo aqueles produzidos em Conferências globais que impactam na formulação das políticas nacionais dos países (RODRIGUES, 2006, p. 202).

3 OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS FIRMADOS PELO GOVERNO BRASILEIRO NO COMBATE A PRÁTICAS TERRORISTAS: O ESPECIAL CASO DA ADESÃO AO GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI)

No específico caso da segurança coletiva internacional, as Nações Unidas oferecem aos estados-membros uma série de instrumentos jurídicos tendentes a vincular a ação governamental doméstica dos seus signatários, merecendo destaque alguns destes, tais como tratados internacionais relacionados ao combate ao terrorismo, resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e outras organizações internacionais. No caso brasileiro, há a ratificação de pelo menos 15 convenções e protocolos internacionais de combate ao terrorismo. Conforme dados fornecidos pela

ONUBR (Nações Unidas no Brasil), são estes: Convenção Relativas às Infrações e Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves; Convenção para Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves; Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil; Convenção sobre a Prevenção e Punição de Infrações contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos; Convenção contra a Tomada de Reféns; Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos a Serviço da Aviação Civil; Convenção sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos para Fins de Detecção; Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos; Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (com reserva ao parágrafo 1 do artigo 20); Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; Convenção Interamericana Contra o Terrorismo; Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental; e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (ONUBR, 2018).

Com o objetivo primordial de combater o forte componente transnacional e dinâmico das atividades perpetradas por organizações criminosas, seja para práticas de lavagem de dinheiro ou financiamento a atos terroristas, com a adoção de medidas para inibir o trânsito dos ativos ilícitos entre sistemas financeiros de diversos países, foi criada em 1989 o FATF (*Financial Action Task Force*), conhecido em português como GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional). Em estrita observância às normas internacionais ratificadas nos tratados acima relacionados no âmbito das Nações Unidas, o GAFI constitui-se em uma organização internacional

governamental dedicada à troca de informações entre as unidades de inteligência financeira dos seus Estados-membros. Ademais, exerce um papel normativo-sancionador ao expedir Recomendações e avaliar o cumprimento destas pelos países, a chamada “40 Recomendações”. Como principal sanção pelo seu descumprimento, é a inclusão de Estados na lista de países ou territórios não cooperativos (*Non-cooperative Countries or Territories*) podendo chegar à sanção máxima de exclusão daquele país do Grupo. (DE ARAÚJO, 2012, p. 3).

O GAFI possui importante relevância no combate internacional a esses crimes em razão da dificuldade de sua investigação criminal; frise-se que os delitos em estudo possuem alta carga de transnacionalidade, o que traz grande desafio ao regimes nacionais para coibirem tais práticas, o que exige padronização em cooperação jurídica internacional entre países que, em muitos casos, possuem tradições jurídicas distintas, em especial no caso entre países que compõem a “guerra contra o terror” e países de pouca ou nenhuma tradição de combate a práticas terroristas como o Brasil.

Em termos operacionais, o GAFI funciona como um órgão central global da comunidade formada por diversas unidades de inteligência pelo mundo, os quais se utilizam da estrutura fornecida pelo GAFI como canal para a troca de informações. O GAFI possui, ademais, um caráter supranacional, na medida em que elabora as recomendações e avalia se os seus membros estão adimplentes ou não com tais obrigações que elas representam. Tais recomendações consistem em medidas que os Estados-membros devem adotar para adequar seu regime e políticas internas ao padrão internacional de proibição. Como sanção aos países não adimplentes, estes ingressam em uma lista (*non cooperative countries and territories – NCCT*) e podem perder a condição de membros do GAFI, aplicando-se, por conseguinte, a recomendação 21 dessa organização, pela qual, instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial passam a adotar procedimentos de especial atenção às relações comerciais e transações financeiras com pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas em

países incluídos na lista dos NCCT. Como consequência, esses procedimentos encarecem sobremaneira os custos de movimentações financeiras e causam prejuízos comerciais, além de constrangimento aos setores internacionalizados da economia (DE ARAÚJO, 2012, p. 4).

Em razão do caráter repressivo de suas recomendações, o GAFI, em que pese declarar serem tais recomendações um tipo de *soft law*, decorrente da não obrigatoriedade de sua observância pelos países-membros, há, em verdade, uma evidente contradição, na medida em que tais recomendações buscam, diante das sanções aplicadas em sua não observância – como a inscrição na lista negra de países e territórios não cooperativos (NCCT – *non cooperative countries and territories*) – verdadeiro caráter de normas obrigacionais internacionais, conforme se aduz:

Quando um país está sendo examinado para ser colocado em lista dos não-cooperantes, ele é notificado para responder ao questionário do GAFI. Esse país poderá marcar um encontro com um *expert* do Grupo para discutir qualquer questão não resolvida ou controvertida. Para satisfazer as exigências e sanar as deficiências identificadas pelo GAFI é necessário que o país em exame promulgue uma legislação específica e devidamente regulamentada, adotando medidas para ratificar e cumprir plenamente a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas. O GAFI observará se essa legislação possui, de forma específica, leis de jurisdição criminal, o modo de se operacionalizar a fiscalização financeira, a identificação de clientes, os relatórios de transações suspeitas e cooperação internacional. Mesmo após um país ter-se tornado cooperante, esses itens continuarão sendo avaliados para que o mesmo permaneça na lista dos cooperativos (MENDONÇA, 2007, p. 9).

Com efeito, percebe-se que a maioria das técnicas utilizadas no combate aos delitos de lavagem de dinheiro estendem-se à disciplina do delito de financiamento ao terrorismo. Utiliza-se a mesma lógica entre esses delitos, pela qual as organizações criminosas buscam brechas e fragilidades no sistema financeiro legítimo para realizar o transporte desses fundos criminosos. O sistema também é utilizado para realizar a transferência de

capitais por simpatizantes, sejam particulares ou governos, a organizações terroristas. No contexto da “guerra ao terror”, a união entre aspectos da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo foi consolidada com a *USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism act)*, consistente em uma lei para unir e proteger a América diante dos atentados contra o país em 11 de setembro de 2001, mediante o provimento de instrumentos necessários a interceptar e obstruir o terrorismo. Nesta mesma esteira, o Conselho de Segurança das Nações Unidas editou a resolução 1373 de 2001 que ampliou as hipóteses de bloqueio de fundos, obrigando os países-membros a criminalizar o terrorismo. Da mesma forma, o GAFI criou mais 9 diretivas de combate ao financiamento do terrorismo, as quais, somadas as anteriores que inibem a lavagem de dinheiro, formaram um conjunto normativo comum ao combate desses delitos transnacionais denominada “40+9 Recomendações” (ARAÚJO, 2012, p. 4).

No caso brasileiro, mesmo com a inclusão do inciso II do artigo 1.º na Lei n. 9.613/1998, promovida pela Lei n. 10.701/2003, estabelecendo o delito de financiamento ao terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro, o governo brasileiro permaneceu silente quando à normatização específica de uma lei antiterrorismo. Tal omissão custou ao Brasil o julgamento de “não observância” das 9 Recomendações sobre financiamento ao terrorismo (REPÚBLICA FRANCESA, 2010, p. 266-269). Somente com a finalidade urgente de coibir possíveis práticas terroristas em solo brasileiro em razão dos jogos da XXXI Olimpíada RIO 2016, foi aprovada às pressas pelo Congresso Nacional – com a premente necessidade de se atender a reclamos internacionais, provendo ao direito penal de emergência – a lei antiterrorismo brasileira (Lei n. 13.260/2016), forçando o governo brasileiro a não tratar mais com passividade tal fenômeno. Cabe ilustrar que, das 34 nações integrantes do GAFI, o Brasil era a única que, até a edição da Lei n. 13.260/2016, não dispunha de uma lei específica e atual de combate ao

terrorismo e seu financiamento, contrariando a recomendação “C”, número 5, assinada desde 2003 (REPÚBLICA FRANCESA, 2012, p. 3).

Uma vez que se consideram as recomendações do GAFI tendentes a estabelecer um sistema abrangente e consistente de medidas que os países devem adotar para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, bem como a proliferação de armas de destruição em massa, reconhecidas universalmente como padrão internacional no combate a esses delitos dinâmicos transnacionais, destarte, constata-se a importância da atuação de Organizações Internacionais supranacionais, como o caso do GAFI, na influência sobre a implementação e execução de políticas públicas governamentais domésticas de segurança pública, no sentido de se prover o combate aos crimes dessa natureza. Como exemplo dessa prática, cite-se a implementação da política criminal da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), a qual abarca delitos dessa ordem, o mesmo ainda não sendo estabelecido para os delitos de combate ao financiamento ao terrorismo, não havendo na lei antiterrorismo brasileira qualquer menção a normas programáticas para a implementação dessas políticas.

4 A LEI ANTITERRORISMO (LEI N. 13.260/2016): CRÍTICAS PELA AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÕES NORMATIVAS CONCERNENTES À EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AOS DELITOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO

Segundo Loic Wacquant, “a violência no Brasil encontra uma segunda raiz, uma cultura que permanece profundamente marcada pelo selo do autoritarismo”. Dissocia-se a política pública brasileira no combate à criminalidade da intrínseca ligação que deve existir com políticas sociais de respeito aos Direitos Humanos. Desse distanciamento, obriga-se aos órgãos de segurança pública, com o aumento crescente de índices de violência, a buscar uma postura mais repressora no trato da criminalidade, agravando-se

tensões sociais. É de suma importância que os órgãos de segurança pública revejam e repensem a sua forma de atuação, redirecionando suas atividades para uma eficiência precisa na prevenção criminal, o que significa menos atuação repressora – seja por intermédio da aprovação de leis com uma penalização exacerbada visando à repressão do cometimento do delito, ou na execução de políticas públicas mais adequadas às novas exigências sociais (MAGALHÃES, 2013, p. 15).

Neste aspecto, é possível identificar, no que tange ao terrorismo, a existência de dois modelos de resposta a tais delitos: o modelo de guerra e o modelo de justiça criminal. O primeiro encarando o terrorismo como um verdadeiro ato de guerra, utilizando-se de expressões como “guerra contra o crime” e “combate ao terrorismo”, respondendo, desta forma, com uma postura militar focada em *hard power*. O segundo modelo, por sua vez, trata o terrorismo como crime, colocando-o sob os princípios da lei e da democracia (RINEHEART, 2010), dentre os quais os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, taxatividade e legalidade no caso brasileiro. Para as Autoridades governamentais que tratam o terrorismo como uma espécie de conflito armado, uma “guerra contra o crime”, deve ater-se ao irrestrito respeito às normas de Direito Humanitário, inclusive atinentes ao tratamento de prisioneiros de guerra, consolidadas na Convenção de Genebra de 1949. O magistrado inglês Lord Bingham, em seu opúsculo intitulado *The Rule of Law*, demonstrou que – em que pese a retórica belicista comum aos governos norte-americano e inglês pós-atentados de 11 de setembro de 2001 – o governo britânico colheu mais êxito em realizar a apuração e punição dos atos de terrorismo, tratando-os não como uma questão de guerra, mas sim como uma emergência civil, identificando os seus autores como criminosos e não como combatentes. Tal visão dúplce decorre da forma de abordagem do fenômeno terrorista: um problema criminal que demanda políticas públicas preventivas de segurança coletiva, mas também uma questão de defesa nacional, devido a sua aptidão para desestabilizar o Estado Democrático de Direito (VASCONCELOS, 2018, p. 33).

No que concerne à excessiva penalização criminal como forma de atender ao controle da criminalidade, decorrência – dentre outros fatores – da retórica belicista do Estado, Mariângela Gama de Magalhães Filho, professora Doutora titular de Direito da USP, tece críticas ao ordenamento jurídico penal brasileiro em face da inobservância de critérios de proporcionalidade na elaboração legislativo-penal em consonância com os ditames constitucionais:

Como consequência, o direito penal brasileiro apresenta-se não como um conjunto harmônico de disposições coerentes com os ditames constitucionais, [...] mas como um emaranhado de leis em descompasso uma com as outras, servindo às aspirações sociais de momento, sem maiores preocupações quanto à edificação de um sistema punitivo alicerçado em garantias como o princípio da intervenção mínima, da ofensividade, da culpabilidade, da individualização da pena.

Uma política pública eficiente por parte do Estado no controle da criminalidade, além de buscar uma participação efetiva nas relações Estado-indivíduo e suas relações sociais, deve-se abster de formular políticas públicas com viés unicamente ideológico-partidário consubstanciadas em ações meramente pontuais; deve-se, sim, adotar uma política de Estado orientada para superar as graves iniquidades e harmonizar o econômico e o social (MAGALHÃES, 2013, p. 17). Deve-se dar lugar a políticas públicas inovadoras por parte do Estado e não as velhas políticas de direito penal emergencial com a elaboração de leis com o nítido propósito de elevar a reprimenda penal para atender a clamores sociais e pressões de Organismos Internacionais (OIGs) e Estados estrangeiros. Neste contexto, insere-se – como várias outras legislações penais – o caso especial da Lei antiterrorismo brasileira. Neste sentido, esclarece Ledrut:

[...] tomam-se medidas sociais contra a delinquência ou contra outros fenômenos patológicos que incomodam somente quando eles se tornam verdadeiramente insuportáveis e provocam desordem grande demais ou algum

movimento importante de opinião. Não se controla o fenômeno em sua fonte, não se procura criar meios de controle apropriado (LEDRUT, 1978, p. 44).

O fenômeno do terrorismo é uma ameaça crescente e dinâmica a ser enfrentada por organizações internacionais e governos de todo o mundo e o Brasil – como importante ator nas relações internacionais – não poderia se omitir diante a gravidade em que os atos terroristas se apresentam. Em pleno século XXI, a legislação brasileira sobre o tema² era vaga e praticamente resumida em mandados de criminalização constitucionais sem elaboração legislativa específica e detalhada, ferindo o princípio da taxatividade das normas penais. Em razão da crescente pressão internacional sobre o país por parte dos governos e OIGs – sobretudo pela iminência dos XXXI jogos olímpicos RIO 2016, culminou na elaboração da lei antiterrorismo brasileira (Lei n. 13.260/2016).

Desta forma, deve-se falar em implementação e formulação de políticas públicas de segurança pública e combate à violência com a participação indissociável da sociedade civil no papel concomitante de protagonista e vítima das ações violentas, sem a qual a política pública estatal seria mera imposição sem conscientização. Neste contexto, por parte da atuação parlamentar, é de suma importância a discussão sobre a elaboração das leis que atendam às exigências sociais e prevejam normas programáticas

² Importante frisar que, antes da mencionada lei antiterrorismo, a legislação sobre o tema era praticamente inexistente, não presente tal conceito em sua tipificação anteriormente prevista no artigo 20 da lei n. 7.170/1983; em razão desta imprecisão, abria-se a oportunidade de criminalização e punição de manifestações políticas ou organização política contrária ao poder político vigente à época, sabidamente autoritário e militarizado; neste aspecto, a lei antiterrorismo deixou de forma expressa a não aplicação de suas disposições contra grupos políticos, movimentos sociais, religiosos ou sindicais com o propósito de defender por meio de protesto ou crítica, direitos e garantias fundamentais do cidadão, conforme preceitua o artigo 2º, §2º da mencionada lei.

de ação estatal visando a implementação das políticas públicas sobre o determinado tema da criminalidade. Nota-se, neste particular, que a lei antiterrorismo não trouxe em seu corpo legal normas desta natureza, preocupando-se o legislador em somente elaborar um rol de condutas penais repressivas e com alto grau de penalização, tutelando a proteção estatal em prejuízo a um sistema coerente de penas que proteja o sistema penal e garanta a observância dos princípios constitucionalmente consagrados.

Ao invés, as disposições normativas referentes à lei antiterrorismo denotam nitidamente a aplicação do sistema protetivo do sistema de penas adotado pelo Estado, denominado teoria funcional sistêmica preconizado por Günter Jakobs. Traduz tal elaboração legislativa em âmbito penal fruto de uma política pública de cunho repressivo, pautado em uma diretriz de política dissuasória, tais como: aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento como cerne da atuação governamental. Jakobs argumenta que, quando se trata da punição a respeito, por exemplo, da formação de uma organização terrorista ou criminosa, ainda que seus atos possam permanecer mais ou menos vagos, pois a perturbação da segurança pública só pode ser reconhecida de forma difusa, eles exigem ameaças de uma penalização mais dura com vistas a evitar sua proliferação (JAKOBS, 2009, p. 28).

Como Jakobs abdica da ideia de bem jurídico, validando a norma como um fim do Direito penal, há uma nítida mudança de foco: passa-se do fato cometido para a atenção legislativa ao fato futuro, do qual decorre um adiantamento amplo da punibilidade, da qual a transgressão da norma justifica, por si só, a reação penal, vez que tal pena se traduz em uma reafirmação da confiança dos cidadãos ao sistema, demonstrando as consequências penais da sua violação. Desta forma, a pena passa a exercer uma função de prevenção geral positiva, haja vista evitar que os demais membros violem a norma; reafirma a norma violada e, por conseguinte, previne riscos de novos delitos. Por fim, e não menos preocupante, as penas

passam a ser desproporcionalmente altas, exatamente para coibir a transgressão da norma (MELLIÁ, 2008, p. 57).

Em que pese tais medidas serem relevantes para o combate ao crime organizado e a logística que envolve atentados terroristas, outras políticas de cunho preventivo devem guardar correspondência no trato das políticas públicas voltadas ao combate à criminalidade, tais como as medidas de inclusão social e humanitária: diminuição da desigualdade social e do desemprego, incremento da participação comunitária, valorização da educação, ênfase na ressocialização do criminoso, respeito à origem étnica e cultural do cidadão estrangeiro, estas sendo o foco de ação governamental (FREITAS e RAMIRES, 2011, p. 143).

Alie-se a tais críticas, o fato preocupante acerca do discurso nitidamente eficientista pelo qual se apresenta a ideologia de “guerra contra o crime”, que permeia as ações governamentais e a política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo. Nota a este respeito constata-se na expressão contida na sigla da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), da qual a palavra “Combate” não se traduz em uma terminologia adequada para ações objetivando uma política pública da promoção da paz pela prevenção a tais delitos, inserindo-se no contexto bélico o atual modelo. Legislações tais como a Lei de Segurança Nacional, Lei dos Crimes Hediondos e a nova Lei Antidrogas fomentam a noção de “direito penal do inimigo³” (ZACKSESKI, 2002, p.123), não ficando atrás a nova lei antiterrorismo brasileira. Há que se rever a forma de abordagem penal de tais legislações no sentido de não se

³ Registre-se a ligação existente entre a premissa teórica do direito penal do inimigo de Jakobs e a noção de sistemas sociais de Luhmann, segundo a qual expectativas comportamentais normativas “têm de ser imunizadas contra um certo grau de contradições ao nível fático, e têm que poder ser vinculáveis a justificativas cognitivamente plausíveis para desapontamentos”. Ou seja, há transferência da expectativa da sociedade para o Direito penal, em que interações humanas criam tais expectativas e em seguida são normatizadas a fim de objetivar a estabilização social (LUHMANN, 1996, p. 94-95).

priorizar unicamente o cunho eminentemente eficientista da norma penal, atuando como uma forma de direito penal de emergência.

Para a criminologia crítica, o eficientismo penal seria uma nova forma de direito penal de emergência. A leitura dos conflitos sociais numa chave puramente criminal é um alibi para a compreensão de fenômenos extremamente complexos como a máfia e as grandes organizações criminosas, o terrorismo e a corrupção. É o paradoxo da ausência de custos para criminalizar primariamente e recursos escassos para promover a criminalização secundária. A criminalização dos conflitos acarreta, assim, a sua despenalização: ao aumentar os números de previsões de pena, o eficientismo aumenta também o nível de impunidade, elevando, em consequência, o nível de seletividade estrutural do sistema punitivo. [...] O fracasso da ideologia do tratamento ressocializador direcionou a resposta penal para uma forma retributiva simbólica e para a neutralização ou intimidação específica dos infratores – funções que ainda poderiam ser desempenhadas pelo direito penal e por uma justiça meramente atuarial, mas inadequadas aos fins preventivos e ao respeito à dignidade da pessoa humana. A ação seletiva do sistema penal geraria dificuldades no envolvimento dos maiores interessados na formulação e orientação das políticas de segurança, impedindo a comunicação entre grupos identificados como perigosos e as instâncias oficiais de controle. Dificulta-se, assim, o desenvolvimento de estratégias não essencialmente repressivas (ARAÚJO, 2012, p. 13; ZACKSESKI, 2002, p.126).

Ademais, merece uma nota crítica a respeito da omissão por parte do legislador ordinário no que concerne à existência, na lei antiterrorismo, de disposições legais programáticas com vistas a formulação e implementação de políticas públicas de combate ao terrorismo em todas as suas modalidades, em especial ao financiamento do terrorismo. Tal como ocorre no delito de Lavagem de Dinheiro, o qual possui microssistema penal próprio (Lei n. 9.613/1998), para viabilizar o combate a sua prática delituosa foi instituída uma instância geradora de política criminal, multiagencial e multidisciplinar, para atender a característica transnacional e dinâmica do delito de lavagem de dinheiro: a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de

Dinheiro (ENCCLA), a qual atua permanentemente e de forma organizada para aprimorar e robustecer esse sistema (ARAÚJO, 2012, p. 18-19).

A ENCCLA foi instituída em 2003 e conta com mais de 70 órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate a corrupção e lavagem de dinheiro, somando-se conhecimentos de especialistas e cruzamento de dados e ciências interdisciplinares visando ao combate desses delitos dinâmicos. Os órgãos participantes da ENCCLA reúnem-se anualmente em plenário e consensualmente traçam ações que serão executadas no ano seguinte, dividindo-se esses órgãos em grupos de trabalho que coordenam, ao longo do ano, a execução de cada uma das ações eleitas. Dentre os resultados alcançados por esta política pública preventiva de segurança, a ENCCLA apresenta em destaque o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento no Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD); a Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro (Rede-LAB); o Sistema de Movimentação Bancária (SIMBA); a iniciativa de padronização do *layout* para quebra de sigilo bancário e a posterior criação do Cadastro Único de Correntistas do Sistema Financeiro Nacional (CCS); a proposição legislativa que resultou na promulgação de leis importantes para o país, tais como a Lei n. 12.683/2012, modernizando a Lei de Lavagem de Dinheiro (BRASIL, 2018).

Sem prejuízo da possibilidade de uso dos instrumentos da ENCCLA nos delitos de terrorismo, em especial ao combate ao financiamento de ativos ilícitos destinados às ações criminosas, a promulgação da lei antiterrorismo brasileira clama por uma política específica de combate a esse crime, tal qual estipulado pela ENCCLA, todavia hoje inexistente, o que reforça o caráter meramente simbólico da legislação penal antiterror no Brasil. Neste sentido, merece destaque o modelo português, denominado Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), considerado um “instrumento primordial da luta contra um fenômeno de extrema gravidade para o Estado de Direito democrático e cada vez mais deslocalizado e dotado de complexos meios

tecnológicos, potenciando as sinergias no seu combate e impondo permanente avaliação à natureza do fenómeno”. Destarte, representa a ENCT um verdadeiro compromisso que tem por vista a mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, em nível nacional, dos imperativos de segurança doméstica, europeia e internacional de combate ao terrorismo (REPÚBLICA PORTUGUESA, 2015, p. 1022-(2)).

Como compromissos estratégicos, a ENCT funda-se nos seguintes objetivos:

- a) Detectar: consiste na identificação preventiva de potenciais ameaças terroristas, monitorando focos de ação com o recolhimento e tratamento e análise de dados e informações e sua disponibilização recíproca entre entidades responsáveis neste domínio, no território nacional e estrangeiro;
- b) Prevenir: realização de estudos concernentes a conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas, visando à busca de medidas que obstem ao seu surgimento e desenvolvimento;
- c) Proteger: com foco na proteção de alvos prioritários e preferenciais de grupos terroristas com vistas à redução de sua vulnerabilidade, consistindo na proteção das pessoas, das fronteiras, da circulação de capitais, das mercadorias, dos transportes, da energia e das infraestruturas críticas, nacionais ou europeias;
- d) Perseguir: ações no sentido de dismantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, já projetadas ou ainda em execução, bem como suas redes de apoio; impedir o deslocamento dos seus integrantes e as comunicações e o acesso ao financiamento e

outros materiais utilizáveis em atos terroristas, submetendo-os ao crivo judicial;

e) Responder: gerir opcionalmente todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas, visando limitar as consequências do ato criminoso, tanto em nível humano quanto ao nível das infraestruturas afetadas. Inclui, ademais, a ação no campo da assistência, tendo em consideração as necessidades especiais das vítimas e das testemunhas (REPÚBLICA PORTUGUESA, 2015, p. 1022-(2) e 1022-(3)).

A par desses objetivos estratégicos, a ENCT realiza a formulação, baseada nos 5 objetivos primordiais (detectar, prevenir, proteger, perseguir e responder) das linhas de ação para cada objetivo, as quais englobam – dentre uma série de medidas de ação – o compartilhamento e partilha de informações sobre as ações da organização terrorista; reforço dos meios de produção e análise das informações; cooperação institucional entre o Sistema de Informações da República Portuguesa e de Segurança Interna; adoção de um plano de ação para a prevenção da radicalização e recrutamento para o terrorismo com monitoração de indivíduos sensíveis à causa; abordagem interdisciplinar daqueles indivíduos que desejem abandonar a organização terrorista, com cooperação intersetorial das autoridades envolvidas nesse processo; estratégias de inclusão dos cidadãos na sociedade, mediante estimulação dos sentimento de pertença que reduzam os ideais radicais e o aparecimento dos chamados lobos solitários (*lone wolves*), mediante o engajamento da sociedade civil na luta contra a radicalização. Intensificar a cooperação entre todos os setores da sociedade civil para buscar respostas aos desafios que o domínio da Internet coloca no domínio da radicalização e recrutamento para o terrorismo, desenvolvimento de senso crítico entre os jovens, envolvendo setores da educação sobre a formação ao dinamizar uma orientação pedagógica no sentido de educação para a cidadania; combater as situações de exclusão social, em especial aquelas manifestadas em zonas

mais problemáticas, como ocorre na periferia dos grandes centros urbanos portugueses; estimular o diálogo inter-religioso e intercultural entre as comunidades; intensificar a cooperação entre as entidades e forças e serviços de segurança com competências em matéria antiterrorista, incluindo a prevenção de crimes relacionados com a comercialização e posse de armas, munições e explosivos; defender a sociedade de conteúdos de apologia da violência e do terrorismo publicamente acessíveis pela Internet, promovendo sua remoção ou bloqueio; robustecer o controle de entrada, permanência e saída de pessoas em território nacional e europeu; reduzir vulnerabilidades nas fronteiras e aumentar a eficácia dos mecanismos de cooperação policial e aduaneira; promover e facilitar a cooperação e coordenação entre diferentes estruturas nacionais e europeias em matérias relacionadas com asilo, a imigração e a gestão integradas das fronteiras com a União Europeia; implementar o Plano Nacional para a Proteção contra as Ciberameaças, integrado numa estratégia nacional de cibersegurança; incrementar serviços de controle para a circulação de serviços postais, transportes e energia; intensificar a cooperação entre a Autoridade Tributária Aduaneira e as forças e serviços de segurança em um contexto de entrada e saída de mercadorias; reforçar a colaboração e cooperação entre os órgãos de polícia criminal e as autoridades judiciárias, áreas de cibersegurança, reforço dos procedimentos de recolhimentos de prova; robustecer o Sistema Integrado de Informação Criminal, execução de exercícios táticos-policiais envolvendo ações contraterrorismo; e realizar a cooperação internacional de polícia criminal e das autoridades judiciárias (REPÚBLICA PORTUGUESA, 2015, p.1022-3).

Note-se como todas essas medidas adotadas pela ENCT do modelo português demonstra a preocupação daquelas autoridades acerca da dinâmica a ser enfrentada pelas atividades terroristas, a qual há muito deixou de ser exclusiva de organizações centralizadas, hierarquizadas e organizadas. Segundo a ENCT, “é uma ameaça difusa que, nos últimos anos, tem registrado um aumento preocupante ao nível mundial e que encontra, na

Europa, um terreno fértil para eventuais manifestações extremistas, radicais e de agressões violentas”. Assume, por conseguinte, a ENCT, instrumento primordial da luta contra o fenômeno do terrorismo que afeta gravemente Estados de Direito democrático, assumindo preocupante sinergia ao se dotar de instrumentos tecnológicos complexos voltados à execução de sua prática, o que impõe aos Estados permanente avaliação das ações terroristas e suas variações (REPÚBLICA PORTUGUESA, 2015, p.1022-(2)).

Ao se realizar um esforço intelectualivo – aplicando-se um possível modelo português da ENCT ao panorama brasileiro – constata-se a gravidade da ausência de uma política pública adequada de prevenção e investigação aos atos terroristas; tais medidas constantes na ENCT são, inclusive, condizentes com a normatização apresentada pela lei antiterrorismo brasileira, especialmente no que concerne à aplicação do seu art. 16, que importa da Lei de Organização Criminosa (lei n. 12.850/2013) instrumentos de investigação criminal previstos em seu artigo 3º tais como: colaboração premiada; captação ambiental de sinais; ação controlada; acesso a registros de dados telemáticos ou telefônicos; interceptação telefônica; quebra de sigilos financeiro, bancário e fiscal; infiltração de policiais; cooperação doméstica entre instituições e órgãos federais, estaduais, distritais e municipais. Tais medidas que visam a obtenção do meio de prova estão em consonância com as ações governamentais previstas nos 5 objetivos primordiais da ENCT (detectar, prevenir, proteger, perseguir e responder), de modo a se concluir que – no caso brasileiro – a legislação antiterror está apta a se correlacionar com medidas de políticas públicas (tais como o exemplo português da ENCT), sendo urgente e imprescindível que tais medidas sejam adotadas com a brevidade possível e, a partir desse ponto, passem a ser objeto de reflexão e aplicação por parte das autoridades brasileiras: prevenir para não ser surpreendido é a palavra de ordem no combate a tais delitos que se traduzem em fenômenos mundiais de alta complexidade.

Assim, urge a necessidade de se implantar uma ENCT brasileira, a qual, integrada à importante Política Nacional de Segurança Pública e Defesa

Social (PNSPDS) e ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) – criados recentemente pela lei n. 13.675 de 11 de junho de 2018 – realizar-se-á medidas de combate à criminalidade de forma coordenada e integrada entre os órgãos de segurança pública e defesa social dos entes estatais, dos órgãos persecutórios e da Justiça em todas as esferas de atuação. Tal medida coordenada e sistêmica é necessária na medida em que não se identifica, na PNSPDS e no SUSP, qualquer menção, seja em seus princípios (artigo 4º), diretrizes (artigo 5º) e objetivos⁴ (artigo 6º), ao combate ao terrorismo, tampouco inclui na composição e funcionamento⁵ do SUSP⁶ (artigo 9º e 10) qualquer secretaria ou estrutura governamental contraterrorismo, em razão da completa ausência desses órgãos (BRASIL, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvida a respeito da complexidade dos fundamentos que circundam e animam as ações terroristas, arraigadas no radicalismo político, econômico, social, cultural e religioso e que são perpetradas de forma errática quanto a local e tempo. Todavia, raízes antigas e imbricadas do fenômeno do terrorismo não devem ser capazes de intimidar os Estados democráticos e sociedade civil, tornando-os reféns das insanidades fundamentalistas dessas organizações criminosas.

⁴ Note-se que o inciso VIII do artigo 6º da PNSPDS (lei n. 13.675/2018) prevê o incentivo e ampliação das ações governamentais de prevenção, controle e fiscalização para a repressão aos crimes transfronteiriços, porém não especificando quais sejam; infere-se, portanto, que os atos terroristas poderiam, mesmo que timidamente como estabelece a legislação, serem incluídos em tais objetivos.

⁵ Registre-se que os incisos do artigo 10 da PNSPDS conferem um funcionamento integrado e coordenado do SUSP, inclusive com a adoção de intercâmbio de informações do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), dos quais tais operações combinadas de investigação e inteligência são aplicáveis à coibição de atos de terrorismo.

⁶ Note-se que, na formulação dos planos do SUSP (artigo 22), seu inciso IV prioriza ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos, dos quais se interpreta aplicar a coibição de atividades terroristas.

Com efeito, urge por parte das estruturas estatais uma ação coordenada, cumprindo com as várias obrigações internacionais impostas no sentido da promoção, prevenção e repressão dos atos terroristas. A ação multilateral dos Estados em cooperação é de suma importância no combate aos atos terroristas, especialmente no que concerne ao enriquecimento do controle de fluxos de recursos e ativos de origem não identificada com vistas a dificultar o financiamento dos núcleos terroristas; neste aspecto, especial atuação se confere ao GAFI e sua política de cobrança aos estados-membros e não membros acerca do cumprimento das 40+9 recomendações preventivas de delitos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

Frise-se que – embora o Brasil tenha sido poupado até o presente – não há garantias de imunidade em nosso território, especialmente quando o país passa a ser palco de grandes eventos esportivos, como ocorreu na Copa do Mundo de 2014, nos Jogos Olímpicos de 2016 e nas edições de 2019 e 2021 da Copa América de futebol masculino.

Para evitar uma certa “histeria coletiva” que se segue aos atentados geradores de grande comoção social, deve-se aparelhar o Estado com medidas eficientes de monitoramento e prevenção desses atos criminosos e depositar um voto de confiança nos atores estatais responsáveis pela sua investigação, demonstrando que os instrumentos do Estado de Direito são suficientes e que soluções de exceção podem e devem ser descartadas, afastando a ideia de “guerra” contra o terror, e sim promovendo seu combate com técnicas de inteligência investigativa, afastando medidas de exceção, principalmente no que concerne ao recrudescimento da legislação como forma de resposta emergencial. É dever das estruturas estatais nacionais – como o Ministério Público e os demais órgãos de investigação criminal e de fiscalização – garantir que os crimes de terrorismo – não obstante o senso de horror com os quais evidenciam seus resultados – sejam tratados de acordo com o Estado de Direito e com o devido respeito aos Direitos Humanos; fazer o contrário, por conseguinte, consubstancia-se em medidas injustificáveis e contraproducentes (HOWE OBE, 2018, p.140).

Alerte-se que, com a nítida mudança de ideologia política pela qual se reconstrói o Governo Brasileiro, recentemente elegendado democraticamente o Presidente Jair Bolsonaro do PSL, e as consequentes declarações que alinham o Brasil à política externa norte-americana de “guerra contra o terror”, inclusive com a disposição real de mudança da embaixada brasileira da cidade de Telaviv para Jerusalém (mesmo diante do reclamo internacional por parte de países da Liga Árabe e o braço político do Hamas), há uma possibilidade real de o solo brasileiro – historicamente sem tradição de vivência de enfrentamento a atos terroristas – ser o próximo alvo dessa atividade criminosa (CORRÊA, 2018, p.1).

Daí, indaga-se: as autoridades brasileiras estão preparadas para prover a resposta penal e administrativa ao combate a tais práticas em solo brasileiro? É evidente que há muito que ser implantado pelo Governo para que as autoridades de segurança disponham de meios hábeis à prevenção desses atos delituosos, sendo a ENCT, baseada no modelo português, uma ideal linha de partida para a elaboração de uma política governamental brasileira de combate e prevenção dessa atividade delituosa.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, p. 1–27, 31 de maio de 2012. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662/pdf>. Acesso em: 6 dez. 2018.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro* (ENCCLA) — Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília-DF, 2018. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018 - *Diário Oficial da União*. Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Publicada no DOU em 12/06/2018, edição 111, seção 1, p. 4-8. Brasília-DF, 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25212052/do1-2018-06-12-lei-n-13-675-de-11-de-junho-de-2018-25211917. Acesso em: 21 dez. 2018.

BRASIL. ONUBR. *Nações Unidas no Brasil*. A ONU e o Terrorismo, 2018, p. 1. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>. Acesso em: 14 dez. 2018.

CORRÊA, Alessandra. Governo Bolsonaro: o que faz do plano de mudar a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém algo tão polêmico. *BBC Brasil*. São Paulo, 8 nov. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46083386>. Acesso em: 21 dez. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 11-22.

FREITAS, Oracilda; RAMIRES, Julio Cesar. Políticas públicas de prevenção e combate à criminalidade envolvendo jovens. *Caminhos de Geografia*, revista online, v.12, n. 37, p.143, mar./2011. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhos_de_geografia/article/viewFile/16284/9140. Acesso em: 23 dez. 2018.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. *O princípio da proporcionalidade no direito penal*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2003, 246 p.

HOWE OBE, Elizabeth. The changing role of the prosecutor in counter terrorism since September 11. VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira (org.). *Terrorismo e outras situações de emergência*. Teoria e prática da prevenção e do combate. Brasília-DF: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2018, p. 139-146. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/terrorismo-e-outras-situacoes-de-emergencia-teoria-e-pratica-da-prevencao-e-do-combate>. Acesso em: 02 jan. 2019.

JAKOBS, Günther. Terroristas como pessoas no direito? *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 83, p. 27–36, mar. 2009.

LEDRUT, Raymund. *Sociologia urbana*. Traduzido por Maria Heloísa de Souza Reis. Rio de Janeiro. Companhia editora forense, 1978, 208 p.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa*.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 127-154.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983, 252 p.

MAGALHÃES, Antônio Carlos Silva. Novas experiências de políticas públicas para controle da criminalidade e da violência no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública (REBESP)*, Goiânia-GO, v.5, n.1, p.14-32, jan./jul. 2013. Disponível em: [http://revista.ssp.gov.br/index.php?journal=rebsp&page=article&op=view&path\[\]=143](http://revista.ssp.gov.br/index.php?journal=rebsp&page=article&op=view&path[]=143). Acesso em: 27 dez. 2018.

MELLIÁ, Manuel Cancio. *Direito penal do inimigo*. Noções e críticas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, 81 p.

MENDONÇA, Alberico. AS RECOMENDAÇÕES DA FATF/GAFI: SOFT OU HARD LAW? DOI: <http://dx.doi.org/10.18840/1980-8860/rvmd.v1n1p102-127>. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*: Escola de Direito, v. 1, n. 1, 2007, p. 102-127. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2618>. Acesso em: 28 dez. 2018.

MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Tradução: Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colômbia, Bogotá, 2002, 200 p.

REPÚBLICA FRANCESA. Financial Action Task Force (FATF/OECD). *Documents and recommendations*. Sede: Paris, França, 2012, p. 3. Disponível em: <http://www.fatf->

gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf. Acesso em: 13 dez. 2018.

REPÚBLICA FRANCESA. Financial Action Task Force (FATF/OECD) e Grupo de Ação Financeira Internacional na América do Sul (GAFISUD). *Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism in the Federative Republic of Brazil*. Sede: Paris, França, 2010, p. 266–269. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/50/45800700.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2018.

REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo* (ENCT). Lisboa, Portugal. Diário da República, 1ª série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/66567311>. Acesso em: 20 dez. 2018.

RINEHEART, Jason. Counterterrorism and Counterinsurgency. *Perspectives on Terrorism*, [S.I.], v. 4, n. 5, 5 dez. 2010, p.31–47. Disponível em: <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/122>. Acesso em: 03 jan. 2019.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. Santos: Editora Saraiva e Universidade Católica de Santos (UniSantos), 2006, p. 193–216.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira. Terrorismo e outras situações de emergência no Brasil: desafios para o Ministério Público Federal.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de Oliveira (org.). *Terrorismo e outras situações de emergência*. Teoria e prática da prevenção e do combate. Brasília-DF: Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2018, p. 29–40. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/terrorismo-e-outras-situacoes-de-emergencia-teoria-e-pratica-da-prevencao-e-do-combate>. Acesso em: 03 jan. 2019.

ZACKSESKI, Cristina. A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo na política criminal latino-americana. ANDRADE, Vera Regina Pereira de. (Org.). *Verso e reverso do controle penal*:

(des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Florianópolis-SC:
Fundação Boiteux, 2002, v.2, p.123–130.