

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD**

LUCAS HINCKEL TEIDER

**A POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO
SEU FINANCIAMENTO**

CURITIBA

2021

LUCAS HINCKEL TEIDER

**A POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO
SEU FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, na área de concentração de Direito Econômico e Desenvolvimento e na linha de pesquisa de Direitos Sociais, Desenvolvimento e Globalização, da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Sánchez Rios.

CURITIBA

2021

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB-9/1636

T262p 2021	Teider, Lucas Hinckel A política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento / Lucas Hinckel Teider; orientador, Rodrigo Sánchez Rios. -- 2021 173 f. : il ; 30 cm Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021. Inclui bibliografia 1. Direitos humanos. 2. Direito penal internacional. 3. Política pública. 4. Terrorismo – Prevenção. 5. Intervenção (Governo federal). I. Rios, Rodrigo Sánchez. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós- Graduação em Direito. III. Título Doris. 4. ed. – 341.1219
---------------	--



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ATA Nº630/2021 DA DEFESA PÚBLICA DE
DISSERTAÇÃO DE LUCAS HINCKEL TEIDER

Aos dez dias do mês de março de dois mil e vinte e um, às 08:30 horas, tendo em vista o Estado de Emergência decretado em razão da pandemia do COVID19, reuniu-se remotamente com a utilização de aplicativo (ZOOM) que permite a inteiração de todos em tempo real, a banca examinadora constituída pelos professores: **Dr. Rodrigo Sánchez Rios (orientador e presidente)**, **Dra. Danyelle da Silva Galvão (USP)** e **Dr. Vladimir Passos de Freitas (PUCPR)** para examinar o trabalho do aluno **LUCAS HINCKEL TEIDER**, ingressante no programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, no primeiro semestre de dois mil e dezenove para a área de concentração “**Direito Econômico e Desenvolvimento**”. O aluno apresentou a dissertação intitulada: “**A POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO**”, tendo iniciado com uma exposição sumária da dissertação e, em seguida, sendo procedida a arguição dos membros da Banca de Avaliação. Após a defesa do trabalho foram atribuídas notas e o mestrando foi **APROVADO** com média **9,5**. A sessão encerrou-se às **10:30**. A sessão encerrou-se às **10:30**. Para constar a ata vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Nota: 9,5

Dr. Rodrigo Sánchez Rios (orientador/presidente)

Nota: 9,5

DANYELLE DA SILVA GALVAO

Assinado de forma digital por
DANYELLE DA SILVA GALVAO
Dados: 2021.03.10 11:16:12
-03'00'

Dra. Danyelle da Silva Galvão (USP)

Nota: 9,5

Dr. Vladimir Passos de Freitas (PUCPR)

Curitiba, 09 de março de 2021.

À minha família (tanto a que me deu a vida quanto a que a vida me deu), ao meu amor e à todos(as) aqueles(as) que pensam e praticam o método, a política e a prevenção em prol das melhorias humanas e sociais pela Ciência.

AGRADECIMENTOS

Sou muitíssimo grato, antes de tudo e todos(as), à minha família, cujos reconhecimentos concentram-se no meu pai, Josélio Jorge Teider, e na minha mãe, Luana Hinckel, pela criação com base nos valores do estudo, do trabalho e da retidão ética, e pelo incondicional amor, suporte e disponibilidade. Não obstante, é necessário também reconhecer o apoio e a motivação dos avós, padrasto, madrasta, irmão e irmã.

Ao meu amor, Wanessa Assunção Ramos, desde 2014 e sempre na nossa Pontifícia Universidade Católica do Paraná, onde nos conhecemos no primeiro ano da Graduação em Direito e lá continuamos os nossos estudos, por compartilhar todas as angústias comigo e, sobretudo, as alegrias, sendo a maior delas a oportunidade de construir uma vida contigo e para você.

À família que a vida me deu, tendo em mente que todos os lugares e todas as fases pelas quais eu passei até agora nesta vida circunstancial valeram a pena pelo fato de ter conhecido cada um dos meus amigos.

Ao meu orientador, Professor Doutor Rodrigo Sánchez Rios, pela inspiração e pelo exemplo de ser humano, advogado e docente desde o primeiro ano da Faculdade de Direito, e pelas preciosas ideias e constante acolhimento das ansiedades acadêmicas. Igualmente, ao Professor Victor Cezar Rodrigues da Silva, pela informal, mas eloquente, atenciosa e profícua “coorientação”.

À todos(as) os(as) demais professores e professoras que contribuíram com a minha formação humana, acadêmica e profissional, pois se cheguei hoje ao Mestrado é porque me sustento no ombro de gigantes homens e mulheres que me ajudaram desde o ensino fundamental. Neste sentido, igualmente manifesto a minha gratidão à todos(as) os(as) professores(as) e colaboradores(as) do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná, por ser a minha *alma mater* e casa acadêmica ininterruptamente desde 2013, onde me formei Bacharel em Direito e gente boa, pelo incentivo à pesquisa socialmente proveitosa coroado inicialmente com a Bolsa de Fomento ao Aprimoramento Profissional conquistada após as Iniciações Científicas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que por intermédio do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) possibilitou o

desenvolvimento desta pesquisa em seu segundo ano, sendo um orgulho possuir o financiamento público para a consecução de um trabalho com o qual espera-se retribuir à sociedade.

Ao escritório Rocha Teider Advocacia e Consultoria, notadamente na pessoa do Edgard Rodrigues Rocha Junior, pela possibilidade do primeiro contato com o tema desta Dissertação de Mestrado e o aprimoramento do conteúdo com base nas experiências e demandas práticas de Direito Criminal, Governança Corporativa, *Compliance*, Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (PLD-FT) e Direito Empresarial.

Aos membros da Banca de Defesa, pela leitura do trabalho, disponibilidade de avaliação e contribuição com preciosas críticas construtivas para o fortalecimento da pesquisa e de seus resultados.

E à todas as demais pessoas e instituições com as quais tive a imensa alegria de cruzar os caminhos, pois todos os percalços e as conquistas, todas as vitórias e derrotas, todas as alegrias e tristezas me fizeram chegar aqui, que é justamente onde eu deveria estar.

Dizer que uma boa Política social é a melhor forma de Política criminal não é apenas retórica, é muito mais uma exortação urgente no sentido de estabelecer perspectivas de longo prazo providas de conteúdo.

(HASSEMER, 2008, p. 307)

RESUMO

O problema de pesquisa constituiu-se como o seguinte questionamento: a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é eficaz? Outras perguntas colaterais se apresentaram, tais como aquelas relativas à própria existência de política criminal específica, à sua natureza e aproximação com as Políticas Públicas e à possibilidade e forma de medição de sua eficácia. A hipótese era clara: se a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é uma política pública, então seria necessário o seguimento dos elementos constitutivos das Políticas Públicas, possibilitando-se assim a definição de critérios e parâmetros verificáveis de medição de sua eficácia. O objetivo geral caracterizou-se como auferir se a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é eficaz, se estabelecendo três objetivos específicos, cada um deles sequencialmente desenvolvidos junto aos capítulos do trabalho, consistentes em esclarecer os conceitos e as definições abordadas, determinar os pressupostos teóricos e descrever os marcos teóricos internacionais e nacionais da política criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento (capítulo 2); analisar a política criminal como espécie do gênero política pública e relatar a sua racionalização e instrumentalização pública, além da sua eficácia (capítulo 3); e elaborar críticas e sugerir propostas, sobretudo subsumindo-se os elementos constitutivos das políticas públicas à política criminal, justificando-se a importância desta atitude (capítulo 4). Foram utilizados os métodos científicos hipotético-dedutivo, indutivo, fenomenológico, histórico e comparativo. Também foram empregados os procedimentos e técnicas de pesquisa bibliográfico e documental. Ao final, se concluiu que a Política Criminal necessariamente é axiológico-científica; que o terrorismo é um problema público brasileiro, em que pese a desconsideração nacional política e social; que política criminal é espécie do gênero política pública, formando-se a Política Pública Criminal; que a política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento não é intencionalmente, substancialmente e adequadamente preventiva, constituindo-se como fundamentalmente repressiva e com nuances de interceptação, não possuindo a vontade e a habilidade de prevenir e evitar o terrorismo e o seu financiamento, sendo que um verdadeiro (início de) sistema preventivo pode ser observado no âmbito infralegal; e que o ciclo, o quadro de referência e o planejamento das políticas públicas devem servir como critérios e parâmetros de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da eficácia das políticas públicas criminais e notadamente da brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, evitando-se apressamentos e oportunismos potencialmente autoritários, identificando-se e controlando-se objetivamente as subjetividades e tornando-se preventivas, transparentes e eficazes as políticas públicas criminais.

Palavras-chave: Políticas públicas. Intervenção do Estado. Política Criminal. Terrorismo e seu financiamento. Prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

ABSTRACT

The research problem was the following question: is the Brazilian criminal policy for preventing terrorism and its financing effective? Other collateral questions were raised, such as those related to the existence of the specific criminal policy, its nature and proximity to Public Policies and the possibility and way of measuring its effectiveness. The hypothesis was clear: if the Brazilian criminal policy for the prevention of terrorism and its financing is a public policy, then it would be necessary to follow the constituent elements of Public Policies, thus enabling the establishment of verifiable criteria and parameters for measuring their efficiency. The general objective was characterized as assessing whether the Brazilian criminal policy for the prevention of terrorism and its financing is effective, establishing three specific objectives, each of which sequentially developed with the chapters of the work, consistent with elucidate the concepts and definitions addressed, determine the theoretical assumptions and describe the international and national theoretical frameworks of criminal policy to prevent terrorism and its financing (chapter 2); analyze criminal policy as a species of the public policy genre and report its rationalization and public instrumentalization, in addition to its effectiveness (chapter 3); and to elaborate criticisms and suggest proposals, above all by subsuming the constituent elements of public policies to criminal policy, justifying the importance of this attitude (chapter 4). The hypothetical-deductive, inductive, phenomenological, historical and comparative scientific methods were used. Bibliographic and documentary research procedures and techniques were also employed. In the end, it was concluded that Criminal Policy is necessarily axiological-scientific; that terrorism is a Brazilian public problem, despite the national political and social disregard; that criminal policy is a species of public policy genre, forming Criminal Public Policy; that the Brazilian criminal public policy for the prevention of terrorism and its financing is not intentionally, substantially and adequately preventive, constituting itself as fundamentally repressive and with nuances of interception, without the will and the ability to prevent terrorism and the its financing, being that a true (beginning of) preventive system can be observed in the infralegal scope; and that the cycle, the frame of reference and the planning of public policies should serve as criteria and parameters for the organization, formulation, monitoring, review and analysis of the effectiveness of public criminal policies and notably that of Brazil in preventing terrorism and its financing, avoiding potentially authoritarian hurries and opportunisms, objectively identifying and controlling subjectivities and making preventive, transparent and effective public criminal policies.

Key-words: Public policies. State involvement. Criminal Policy. Terrorism and its financing. Prevention of terrorism and its financing.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo entre as categorias elementares de Políticas Públicas e Política Criminal	85
Tabela 2 – Ciclo de Políticas Públicas	115

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	A POLÍTICA CRIMINAL DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO	13
2.1	POLÍTICA CRIMINAL	34
2.2	MARCOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS	44
2.3	MARCOS NORMATIVOS NACIONAIS	53
3.	POLÍTICA CRIMINAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E O ESPECIAL CASO DA PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO NO BRASIL	69
3.1	“POLÍTICA CRIMINAL” COMO ESPÉCIE DO GÊNERO “POLÍTICA PÚBLICA” 71	
3.2	A RACIONALIZAÇÃO E INSTRUMENTALIZAÇÃO PÚBLICA DA PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO NO BRASIL	89
3.3	A EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO	105
4.	CRÍTICAS E PROPOSTAS À POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO	112
4.1	O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	113
4.2	CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE ORGANIZAÇÃO, FORMULAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, REVISÃO E ANÁLISE DA EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO.....	124
4.3	JUSTIFICATIVA DA IMPORTÂNCIA DE CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE ORGANIZAÇÃO, FORMULAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, REVISÃO E ANÁLISE DA EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO.....	134
5.	CONCLUSÕES	144
	REFERÊNCIAS.....	149

1. INTRODUÇÃO

O terrorismo e o seu financiamento é um problema brasileiro que necessita de contemplação teórica e prática, operacionalização de solução preventiva e ação positiva. Contudo, observa-se que subsiste certa omissão e resistência política (além de um inadequado ideário popular) em se apresentar esta temática adequadamente.

A presente pesquisa parte do seguinte questionamento: “a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é eficaz?”. Deste modo, outras perguntas colaterais acabam se inserindo, tais como aquelas relativas à própria existência da política criminal específica, à sua natureza e aproximação com as Políticas Públicas e à possibilidade e forma de medição de sua eficácia.

Sequencialmente, se definiu a hipótese de que, se a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento encontra-se albergada no marco das Políticas Públicas, então seria necessário o seguimento dos elementos constitutivos das Políticas Públicas, possibilitando-se assim a definição de critérios e parâmetros verificáveis de medição de sua eficácia.

Isto considerado, estabeleceu-se o objetivo geral de auferir se a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é eficaz. A pesquisa adotou três objetivos específicos, consistentes em: (1) esclarecer os conceitos e as definições abordadas no trabalho e determinar os seus pressupostos teóricos para, posteriormente, elencar, descrever e contextualizar a política criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento no mundo e no Brasil a partir dos seus respectivos marcos normativos; (2) analisar se a política criminal pode ser caracterizada como espécie do gênero política pública, adotando-se a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento como modelo, perpassando-se pelas análises de sua racionalização e instrumentalização pública e de sua eficácia; (3) e elaborar críticas e sugerir propostas à política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, apresentando-se e subsumindo-se os elementos constitutivos descritos das políticas públicas que igualmente devem aproveitar às políticas criminais (por também serem políticas públicas), justificando-se a importância dos critérios e parâmetros elencados.

Em termos de metodologia foram utilizados os métodos científicos de pesquisa hipotético-dedutivo, indutivo, fenomenológico, histórico, e comparativo. Os procedimentos de pesquisa empregados foram o bibliográfico e documental,

utilizando-se fontes primárias e secundárias. As técnicas de pesquisa também foram a documental e a bibliográfica.

Isto consignado, o primeiro capítulo iniciou esclarecendo-se as definições fundamentais do trabalho (como “terrorismo”, “financiamento do terrorismo” e “prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento”) (2), sequencialmente definindo-se Política Criminal e todas as suas nuances teóricas e práticas adequadas à presente pesquisa (2.1) para, ao final do capítulo, elencar, descrever e contextualizar os marcos normativos internacionais (2.2) e nacionais com o adendo do estado da arte da (inadequada ausência de consideração da) problemática no Brasil (2.3).

O segundo capítulo, a partir do método comparativo (conforme pormenorizado no tópico 3), originalmente intentou compreender a Política Criminal como espécie do gênero Política Pública, promovendo-se para tanto a aproximação e a subsunção de suas declinadas categorias elementares (3.1), posteriormente descrevendo como a prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é publicamente racionalizada e instrumentalizada no Brasil notadamente em termos legislativos e infralegislativos (3.2), analisando-se, ao final desta parte, a sua eficácia preventiva (3.3).

O terceiro e último capítulo, já partindo-se da conclusão intermediária de que política criminal é política pública e, portanto, resume-se na política pública criminal, apresenta propostas e críticas à específica política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, sem prejuízo da expansão do seu escopo à todas as políticas públicas criminais (4), apresentando-se o processo político-administrativo de concepção, formulação e avaliação das políticas públicas a partir do seu ciclo, quadro de referência e planejamento (4.1), definindo-se, em subsunção ao conteúdo das Políticas Públicas e mais uma vez com originalidade, quais devem(riam) ser os critérios e os parâmetros de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da eficácia da política pública criminal (4.2), e justificando-se a importância social, política e econômica destes critérios e parâmetros notadamente (mas não exclusivamente) na política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

Com este conteúdo buscou-se demonstrar a necessidade de pesquisar, tanto nos ambientes acadêmicos quanto nos forenses, a temática do terrorismo e do seu financiamento como problema público brasileiro, primando-se pela prevenção e garantindo-se o devido controle axiológico e operacional da política criminal compatível com um Estado Social e Democrático de Direito.

2. A POLÍTICA CRIMINAL DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO

Imperiosas são as fases de exposição das definições das categorias teóricas utilizadas neste primeiro momento (“Política Criminal”, “terrorismo”, “financiamento do terrorismo” e “prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento”) e, a partir disso, de escolha dos pressupostos teóricos. Consignando-se que a definição e o pressuposto teórico de “Política Criminal” desempenhará um papel central no desenvolvimento e na conclusão desta pesquisa científica, dedicar-se-á para a temática um subcapítulo próprio e específico (2.1).

Quanto ao “terrorismo”, a origem etimológica de sua expressão, proveniente da língua francesa (*terreur*) – e com raízes no latim (derivação de [*de*] *terrere*, que significa amedrontar¹), data de 1335², momento no qual ainda “*não possuía a conotação política que lhe fora posteriormente acoplada*”, mas “*buscava designar um medo ou ansiedade extrema, costumeiramente associada a uma ameaça vagamente percebida, pouco familiar e largamente imprevisível*”³.

Comprovando a sua mutabilidade fenomenológica e epistemológica, a sua primeira utilização conceitual deu-se na época da Revolução Francesa, entre 31 de maio de 1793 e 27 de julho de 1794, período em que “*se estima que mais de doze mil pessoas foram guilhotinadas em praça pública*”⁴, com números chegando até em dezesseis mil e seiscentas pessoas condenadas e executadas por um tribunal revolucionário⁵, e onde “terrorismo” significava “*uma estratégia de governo*”, implementada pelo advogado e político Maximilien de Robespierre^{6,7}, líder dos

¹ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 6.

² MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 8.

³ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 13.

⁴ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 13.

⁵ FURET, François; OZOUF, Mona. **Dicionário crítico da Revolução Francesa**. Tradução de Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. P. 152.

⁶ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 1.

⁷ Àquela época, Robespierre era considerado o “*espírito da Revolução*”, a “*ideologia encarnada*” e homem do povo, cujas características marcantes eram o discurso retórico e a pregação inquisitiva, de modo que despertava nos seus ouvintes “*sentimentos vagos, uma admiração vaga, um terror vago, uma vaga esperança*”, sendo quem forçara a “*política de terror*”. In: FURET, François; OZOUF, Mona.

jacobinos e cujo grupo guilhotinava seus adversários⁸. Isto considerado, em 1798 o termo “terrorismo” fora pela primeira vez documentado como tal junto ao *Dictionnaire de l'Academic Françoise*, constituindo-se esta como a origem da expressão e não do fenômeno⁹. A Revolução Francesa, portanto, significou um “*marco histórico*” a partir do qual o vocábulo “terrorismo” “*passou a ser empregad[o] para descrever o uso de meios violentos como instrumento de exercício de poder ou persecução de finalidades políticas*”¹⁰¹¹.

Não obstante, a(s) prática(s) do “terrorismo” (como fenômeno) precedem as expressões acima elencadas, considerando que “*o terrorismo não é fenômeno novo e compreendê-lo exige um esforço retrospectivo de suas múltiplas origens ao longo da História*”¹².

Neste sentido, em que pese “*tentar localizar uma única origem para o termo é tarefa impossível*” justamente ante a sua mutabilidade de reconhecimento e caracterização ao longo do tempo¹³, tendo aparecido até mesmo no Antigo Testamento da Bíblia¹⁴, tem-se que “*uma das primeiras manifestações do terrorismo remonta à Antiguidade*” com “*a seita do grupo denominado ‘Zelotes’*” (também

Dicionário crítico da Revolução Francesa. Tradução de Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. P. 313-326.

⁸ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo:** contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 6.

⁹ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo:** contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 6.

¹⁰ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo:** contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 7.

¹¹ Considerada a “*Era do Terror*” ou simplesmente “*Terror*”, este período histórico foi marcado pela organização e sistematização da repressão aos adversários políticos daquela época e local, por motivos tanto “*puritanos*” quanto “*messiânicos*”. Ocasionalmente igualmente por reivindicações sociais (onde reclamava-se “*ao mesmo tempo pão e guilhotina, a guilhotina para conseguir o pão*”) e com apoio inicial da população, o momento apresentou um “*conjunto de instituições* [improvisadas, mas arraigadas e enraizadas] *repressivas (...)* para liquidar os seus adversários e firmar pelo medo o seu domínio” com “*obsessão punitiva*”. Havia certa horizontalização do morticínio sumário, o que era encarado como inevitável e até mesmo necessário, apesar de terrível. O “*Terror*” significava, portanto, “*um sistema de governo* [onipresente]; *ou melhor, uma parte essencial do governo revolucionário. Seu braço*”, abrangendo inclusive (e sobretudo) o judiciário. Não obstante, os efeitos do período do Terror ainda são ligados à história política francesa mais recente. In: FURET, François; OZOUF, Mona. **Dicionário crítico da Revolução Francesa.** Tradução de Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. P. XXVIII e 146-159.

¹² MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional:** empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 12.

¹³ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional:** empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 13.

¹⁴ LAQUEUR, Walter. *Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality.* **Foreign Policy Agenda** (eJournal USA), Washington DC (Estados Unidos da América), U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021. P. 21.

conhecidos como Sicários¹⁵, “Zelotes Judeus”¹⁶ ou “*Sicarii-Zealots*”¹⁷), que operava na Palestina do século I em sua era cristã¹⁸ e que “*formavam um movimento judaico de liberdade (ou insurreição) que utilizava métodos hoje tidos como terroristas (com o exemplo do uso de punhais para esfaquear pessoas até a morte em público*¹⁹) para alcançar sua independência em relação aos romanos”²⁰.

Ainda acerca dos primórdios do “terrorismo”, elencam-se grupos da Antiguidade como os “Assassinos”, estabelecidos no Oriente Médio entre os séculos XI e XIII²¹ e cujo registro documental é parco, e os “Ismailis”, na região da antiga Pérsia, estes últimos que se originaram “*em decorrência da morte do Profeta Maomé (632 d. C.)*” e no contexto das disputas pelo califado que culminaram na “*primeira grande crise do Islã*”²².

Contudo, a pesquisa e a leitura não podem se abster do reconhecimento de que existem lacunas históricas (doutrinárias) entre os períodos retratados, o que poderia até mesmo indicar um enviesamento no recorte da História do terrorismo no Oriente Médio perpetrado por doutrinadores e expositores cuja visão de certa maneira pode ter carregado este viés além da fidedignidade histórico-científica²³²⁴.

¹⁵ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 13.

¹⁶ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 7.

¹⁷ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 6.

¹⁸ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 9.

¹⁹ BROWN, Warren C. The Pre-History of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²⁰ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 7.

²¹ BROWN, Warren C. The Pre-History of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

²² ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 8.

²³ BROWN, Warren C. The Pre-History of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²⁴ Inclusive, no começo da década de 1970, quando se iniciou o “*sistemático estudo do terrorismo*”, houve certo enviesamento (equivocado) de que o fenômeno seria exclusivo de grupos de extrema esquerda com base nos exemplos empíricos das Brigadas Vermelhas, na Itália, do Exército Vermelho, na Alemanha, e de vários grupos na América Latina (*In*: LAQUEUR, Walter. **Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality. Foreign Policy Agenda** [eJournal USA], Washington DC [Estados Unidos da América], U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021. P. 20).

Até o contexto da Revolução Industrial, o vocábulo “terror” era utilizado para descrever um *“instrumento de legítima defesa estatal da ordem estabelecida”*²⁵. Posteriormente, o termo “terrorismo”, em substituição e conforme disposto acima, *“buscava designar genericamente as práticas violentas abusivamente exercidas pelo Estado”*^{26,27}. Foi tão somente no final do século XVIII (início da Revolução Industrial) que se ressignificou o “terrorismo” para entender-se como posturas e atitudes contrárias ao Estado e em oposição ao poder do soberano, onde *“a violência utilizada como instrumento para consecução de fins político-ideológicos contrários ao Estado”*²⁸.

Além de sua contextualização histórica originária e aproximando-se da atualidade, uma espécie de linha temporal e evolutiva do “terrorismo” é possibilitada pela sistemática que descreve as quatro “ondas” (*waves*) do terrorismo moderno²⁹.

Em que pese os ciclos não serem estanques e possuírem sobreposições temporais³⁰, podendo até mesmo existirem outros ciclos dentro destes³¹, a primeira onda do terrorismo moderno constituiu-se como o *“ciclo anarquista”*, ocorrido na Rússia ao século XIX³² no período compreendido entre *“o início na década de 1880 e fim da década de 1920”*, sendo *“o primeiro movimento terrorista global e verdadeiramente internacional”*, onde as insurgências estavam direcionadas contra as (à época entendidas como insuficientes) reformas promovidas pelo Czar Alexandre

²⁵ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 16.

²⁶ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 16.

²⁷ Derivando-se do terror estatal, mas ainda carregando o seu significado, em que pese o terrorismo não ser mais uma exclusividade (ou até mesmo uma preponderância) dos Estados, atualmente são mais empregadas as expressões *“legalidade autoritária”* e *“violências de Estado”*, conforme indica Alexandre Wunderlich. *In*: WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 46.

²⁸ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 16-17.

²⁹ RAPOPORT, David C. The four waves of modern terrorism. *In*: CRONIN, Audrey Kurth; LUDS, James M. (Eds.). **Attacking terrorism**. Elements of a grand strategy. Washington, DC (Estado Unidos da América): Georgetown University Press, 2004, p. 46-73.

³⁰ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 7.

³¹ BEW, John; MELEAGROU-HITCHENS, Alexander; FRAMPTON, Martyn. The Long Twentieth Century. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

³² MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 9.

II³³, assassinado pelos nihilistas russos (“*jovens estudantes de contexto urbano*”³⁴) em 1881, de maneira que o momento histórico igualmente reconhece a fase como a do “*terrorismo dos anarquistas*”³⁵, registrando-se também o assassinato do presidente estado-unidense William McKinley por um anarquista nacional, em 1901, a “*Era de Ouro do Assassinato*”³⁶. O período, conhecido como o de “*maré alta do terrorismo*”³⁷, marcou o início da propaganda terrorista, promoveu a evidenciação da instrumentalidade do terrorismo³⁸ e é considerado como o responsável pela “*inversão conceitual*” do terrorismo (de ações do Estado para insurgência contra àquele)³⁹.

O segundo ciclo, conhecido como “*ciclo anticolonial*”, fora propulsionado pelo advento da “*Paz de Versalhes*”, iniciando-se em 1920 e possuindo duração aproximada de quarenta anos⁴⁰. Junto a este momento histórico eclodiram os movimentos nacionalistas que buscavam, sobretudo nas regiões do Oriente Médio e da África, expulsar as tropas militares colonizadoras⁴¹. Outro elemento marcante da época fora o “*surgimento de grupos terroristas paramilitares e de caráter ultranacionalista de direita*”, com o exemplo da *Ustaše*, na Croácia, as *Freikorps*, na Alemanha, a *Mișcarea Legionară*, na Romênia, e a *Chernosotentsy*, na Rússia, cujas características destas organizações eram “*se aproveitaram do alto apoio popular para eliminar opositores políticos e grupos étnicos*”⁴². Importante distinção destes grupos

³³ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 8.

³⁴ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 20.

³⁵ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 9.

³⁶ BEW, John; MELEAGROU-HITCHENS, Alexander; FRAMPTON, Martyn. The Long Twentieth Century. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

³⁷ LAQUEUR, Walter. Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality. **Foreign Policy Agenda** (eJournal USA), Washington DC (Estados Unidos da América), U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021. P. 21.

³⁸ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 8.

³⁹ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. Tipificação do terrorismo internacional: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 17.

⁴⁰ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 9.

⁴¹ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 9.

⁴² ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 10.

para aqueles do primeiro ciclo configurava-se como a ausência de *glamourização* do terrorismo e a atitude de poupar civis inocentes⁴³.

A terceira onda do terrorismo moderno é impulsionada pelos movimentos revolucionários (ou separatistas⁴⁴) de esquerda pós-Guerra do Vietnã, iniciados na década de 1960 e cujo declínio pode ser observado ao fim do século XX, malgrado a atualidade de organizações em países como a Colômbia, o Peru e o Nepal⁴⁵. Neste momento, inobstante o caráter teatral e de propaganda, “os assassinatos têm caráter de punição” e o atingimento dos alvos escolhidos intenta chamar a atenção da mídia e causar clamor público⁴⁶, na medida em que estes movimentos por vezes contavam com representatividade política⁴⁷.

O quarto ciclo inicia-se em 1979 “com a chegada do Aiatolá Khomeini ao poder no Irã” e delonga-se até os presentes dias⁴⁸. A partir desta onda a religião deixa de ser um elemento eventualmente comum e lateral do terrorismo internacional para evoluir à centralidade das práticas⁴⁹, culminando (e não iniciando) no atentado terrorista de maior expressão moderna contra as duas torres do *World Trade Center* na data de 11 de setembro de 2001 em Nova York, nos Estados Unidos da América⁵⁰.

Deste momento em diante observa-se uma mudança de paradigma para a consideração e preocupação global e cotidiana com o terrorismo no século XXI⁵¹, evoluindo-se do paradigma do século XX, marcado pelas “guerras e revoluções” cujo

⁴³ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 9.

⁴⁴ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 11.

⁴⁵ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 10.

⁴⁶ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 10.

⁴⁷ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 11.

⁴⁸ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 11.

⁴⁹ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 11.

⁵⁰ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 12.

⁵¹ Não é por outro motivo que subsiste determinado entendimento, deveras pujante em termos doutrinários, de que o século XXI efetivamente iniciou-se em 11 de setembro de 2001 com o atentado terrorista contra as duas torres do World Trade Center, em Nova York, nos Estados Unidos da América. *In*: BRASIL ESCOLA. **Século XXI**: a Era do Terror. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/guerras/seculo-xxi.htm#:~:text=Se%2C%20para%20alguns%20autores%2C%20o,do%20Departamento%20de%20Defesa%20dos>>. Acesso em 19 jan. 2021.

potencial foi amplificado pelas tecnologias destrutivas⁵². Menciona-se que houve uma evolução em razão de não se entender que ocorreu uma substituição de paradigmas, mas um aproveitamento do antigo pelo novo com a adição de suas peculiaridades, tendo em vista que o terrorismo também pode se aproveitar dos instrumentos tecnológicos para aumentar o seu “*potencial de destruição*”⁵³.

E com relação ao “*terrorismo contemporâneo*”, tem-se que ele se difere do “*terrorismo tradicional*”, pois enquanto este apresentava um “*código de honra*”, atacando “*reis, líderes militares, ministros, e outras figuras públicas principais*” e evitando atingir mulheres ou crianças, aquele tem a característica de vulneração de vítimas indiscriminadas (pessoas inocentes) como regra⁵⁴.

Definir “terrorismo” apresenta-se como uma tarefa difícil ou até mesmo impossível – ressaltando alguns autores ser um trabalho de Sísifo⁵⁵⁵⁶. Isto porque é sobressaltado que o terrorismo, como “*fenômeno político, histórico e social*”⁵⁷, possui uma mutabilidade histórica e contextual e uma multiplicidade de formas (e de significados⁵⁸) que dificulta a sua definição⁵⁹, seja ela jurídica ou também ideológica, filosófica, política, religiosa ou moral⁶⁰, havendo centenas delas⁶¹. Inclusive, Walter

⁵² ARENDT, Hannah. **Da violência**. Tradução de Maria Claudia Drummond. [s.l.]: [s.n.], 2004. P. 4.

⁵³ ARENDT, Hannah. **Da violência**. Tradução de Maria Claudia Drummond. [s.l.]: [s.n.], 2004. P. 4.

⁵⁴ LAQUEUR, Walter. Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality. **Foreign Policy Agenda** (eJournal USA), Washington DC (Estados Unidos da América), U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021. P. 22.

⁵⁵ BEW, John; MELEAGROU-HITCHENS, Alexander; FRAMPTON, Martyn. The Long Twentieth Century. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

⁵⁶ Sísifo é um personagem da mitologia grega que, após enganar e ofender os deuses gregos com as suas astúcia e malícia características e destacadas, foi condenado ao agonizante e eterno tormento de rolar repetitivamente uma enorme pedra ao topo de uma colina com as próprias mãos, sendo que, em toda oportunidade que se aproximava da crista do cume, era dominado pelo peso da rocha, que rolava abaixo até o ponto de início. Deste modo, a expressão “*trabalho de Sísifo*” (ou “*Sisyphean undertaking*”, em inglês) é utilizada para se referir à atividades extenuantes que, ao final, podem se evidenciar como improdutivas ou até mesmo inúteis. In: HOMERO. **Odisseia**: Livro XI. Manchester (Reino Unido): A. S. Kline, 2004. P. 310.

⁵⁷ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 5.

⁵⁸ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 2.

⁵⁹ LAQUEUR, Walter. **The new terrorism**: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction. New York (Estados Unidos da América): Oxford University Press, 1999. P. 5-6.

⁶⁰ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

⁶¹ LAQUEUR, Walter. Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality. **Foreign Policy Agenda** (eJournal USA), Washington DC (Estados Unidos da América), U.S. Department of State /

Laqueur defende que não é possível encontrar uma definição geral de terrorismo em razão de não existir apenas um tipo de terrorismo, havendo diferenças “*no tempo e espaço, na motivação, e em manifestações e alvos*”⁶². Igualmente agregando, por exemplo, críticas no sentido de impossibilidade de neutralidade científica⁶³, não há consenso da comunidade internacional acerca da definição de “terrorismo”.

Inobstante estas dificuldades, o papel da academia deve ser o de promover melhorias ou ao menos diligenciar neste sentido para que os entendimentos (sejam eles político-criminais, dogmáticos, práticos, etc.) utilizados sejam sempre aperfeiçoados – ainda que inatingível definição perfeita⁶⁴. Em termos de dogmática jurídico-criminal, a delimitação ou eleição de uma definição também é salutar para o estabelecimento de um “*regime normativo internacional e nacional aplicável ao indivíduo tido como terrorista*”⁶⁵, ante a gravidade (potencial e realizada) do(s) crime(s) e a “*relevância penal das condutas praticadas*”⁶⁶.

Em um primeiro momento, a Sociologia brevemente define “terrorismo” como “*a violência ou a ameaça de violência empregada por um indivíduo ou por um grupo de indivíduos como uma estratégia política*”⁶⁷.

No entanto, a definição jurídica não encontra razoável consenso. Igualmente por esta razão alguns autores optam por não estancarem definições, mas proporem “*parâmetros, características, marcos, fins comuns para tornar possível uma concepção global do termo*”⁶⁸. Em que pese não ser esta a tendência internacional⁶⁹, malgrado a constante indefinição de “terrorismo”, determinados países “de

Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021. P. 20.

⁶² LAQUEUR, Walter. Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality. **Foreign Policy Agenda** (eJournal USA), Washington DC (Estados Unidos da América), U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021. P. 20.

⁶³ SEIXAS, Eunice Castro. "Terrorismos": uma exploração conceitual. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 9-26, ago. 2008.

⁶⁴ SCHMID, Alex. **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. Abingdon (Reino Unido) e New York (Estados Unidos da América): Routledge, 2011. P. 62.

⁶⁵ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 7.

⁶⁶ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 11.

⁶⁷ CRETELLA NETO, José. **Terrorismo internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria**. Campinas: Millennium, 2008. P. 23.

⁶⁸ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 12.

⁶⁹ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 70-71.

reconhecida tradição penal”, como a Espanha e a Alemanha, também seguiram o raciocínio e a prática anteriormente esposada ao não tipificarem específica e propriamente o crime de “terrorismo” em suas regras gerais, reservando-se na faculdade de conferirem ao delito estado de qualificadora⁷⁰.

Considerando-se que os marcos normativos (internacionais e nacionais) serão tratados adiante, os autores que intentam definir “terrorismo” comumente o fazem propondo as categorias essenciais e/ou fundamentais da prática e do delito.

Mark A. Zöller propõe a ocorrência da caracterização do terrorismo tão somente quando o crime apresentar motivações terroristas e não com supedâneo no empirismo do fenômeno, a partir de uma análise necessariamente subjetiva dos revestimentos dos meios de intimidação⁷¹.

Alberto Silva Franco apresenta os elementos da “*aleatoriedade*”, “*atingimento de pessoas inocentes*” e “*a intenção dessas organizações [terroristas] de provocar o terror generalizado para impor suas finalidades*”⁷².

Vinícius Wildner Zambiasi elenca quatro premissas indispensáveis, sendo elas a ação organizada dos grupos terroristas mediante atentados “*reiterados e sistemáticos*”; ataques dolosos e que lesionem “*bens jurídicos valiosos*”; “*civis inocentes e desarmados*” escolhidos de maneira aleatória como vítimas diretas; e inevitável finalidade política, “*buscando coagir governantes ou representantes públicos (vítimas diretas) a adotarem decisões políticas que atentam contra as estruturas constitucionais e democráticas do Estado de Direito*”⁷³.

André Callegari e Raul Marques Linhares comentam acerca das características de “*indiscriminação ou aleatoriedade do terrorismo*”; “*instrumentalização das vítimas*”; “*possibilidade de reiteração de atos*”; “*qualidade organizacional*”; e “*finalidade política*”⁷⁴.

⁷⁰ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 69-70.

⁷¹ ZÖLLER, Mark A. The relationship between terrorism and criminal law. **Revista Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, vol. 4, nº. 1, p. 118-125, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/download/11373/80>>. Acesso em 18 mai. 2020.

⁷² FRANCO, Alberto Silva; LIRA, Rafael; FELIX, Yuri. **Crimes Hediondos**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. P. 186-187.

⁷³ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 40.

⁷⁴ CALLEGARI, André; LINHARES, Raul Marques. Terrorismo: Uma Aproximação Conceitual. **Revista Derecho Penal y Criminología**, vol. 35, n.º 98, enero-junio de 2014, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 39-61. P. 46-53.

José Cretella Neto se vale de seis elementos: um político-estratégico, consistente na escolha dos alvos mediatos e as provocações políticas decorrentes; outro referente ao abalo de segurança por meio da violência extrema (não necessariamente física); a destruição de símbolos; um teleológico endereçado ao ente estatal; o psicológico, manifestado pelo intento de arrasar as estruturas sociais; e o da estraneidade, referente às infinitas possibilidades de alvos imediatos e de fontes de financiamento⁷⁵.

Em uma investigação mais detida em termos metodológicos e a partir dos materiais de Alex P. Schmid e Albert J. Jongman⁷⁶⁷⁷, a doutrina selecionou 8 (oito) “componentes” ou “variáveis” da definição de terrorismo: “*violência, intenção desejada, vítimas, perpetradores, motivos, organização, elemento teatral e ausência de culpa*”⁷⁸.

O terrorismo não se confunde com crime político⁷⁹, isto porque “*embora exista uma aparente finalidade política comum aos institutos, é certo que não são figuras jurídicas homogêneas*”⁸⁰. À esta guisa, Alexandre Wunderlich compôs trabalho no sentido de orientar um afastamento do conceito de crime político do fenômeno do terrorismo ao mesmo tempo que reconhecendo-se as suas aproximações, sobretudo no âmbito internacional, levando em conta que a assimilação da coincidência dos institutos pode acarretar graves inadequações jurídicas, sociais e humanas⁸¹. Portanto, a sua proposta é a de “*redefinição do crime político enquanto crime contra a ordem constitucional e o Estado Democrático*”⁸², afastando-o da Lei de Segurança

⁷⁵ CRETILLA NETO, José. **Terrorismo internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria**. Campinas: Millennium, 2008. P. 36.

⁷⁶ SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political terrorism**. Nova York (Estados Unidos da América): Routledge, 2017. P. 5.

⁷⁷ SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political terrorism: A research guide to concepts, theories, data bases and literature**. Amsterdam (Holanda): North-Holland Publishing Company, 1983. P. 96-99.

⁷⁸ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo: contornos e legitimidade à luz do direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 18.

⁷⁹ E tampouco é uma doutrina política por si só (*In*: LAQUEUR, Walter. **Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality. Foreign Policy Agenda** [eJournal USA], Washington DC [Estados Unidos da América], U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021. P. 21).

⁸⁰ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 211.

⁸¹ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 212-214.

⁸² WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 248.

Nacional para se aproximar da defesa das Instituições Democráticas e de forma a proporcionar a “*real concretude aos direitos fundamentais*”⁸³.

Sem o objetivo de pacificar a sua definição, inobstante a apresentação de categorizações específicas e tipos de “terrorismos”⁸⁴, esta pesquisa adota o entendimento de que as vítimas poderão ser aleatórias, mas não necessariamente precisarão ser, ainda que se configurem como “alvos imediatos”; que não necessariamente o “terrorismo” deverá ser armado, com o exemplo do ciberterrorismo; que é possível terrorismo individual; que as vítimas (sobretudo aquelas imediatas) não necessitam ser de um grupo ou de uma classe específica e tampouco o grupo ou a classe atingida precisam ser necessariamente os alvos do terrorismo; que não é indispensável que o atingimento seja de cidadãos, podendo ser de agentes do Estado; e que a tipificação prévia, ainda que imperfeita, é necessária, sobretudo em termos internos e nacionais, até mesmo para fins de prevenção e combate.

⁸³ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 269-270.

⁸⁴ Com relação ao(s) bem(ns)-jurídico(s) tutelado(s) e atingido(s), podendo ser “*bens jurídicos fundamentais*” individuais (MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 13) ou uma pluralidade de bens-jurídicos, incluindo-se aqueles difusos (CALLEGARI, André; LINHARES, Raul Marques. Terrorismo: Uma Aproximação Conceitual. **Revista Derecho Penal y Criminología**, vol. 35, n.º 98, enero-junio de 2014, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 39-61. P 55); sempre estando presente a afetação à “*paz pública*” (PONTE, Antonio Carlos da; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Terrorismo: análise da Lei nº 13.260/16. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, vol. 11, p. 132.148, 2017. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/345/172>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 143); “*terrorismo interno*” e “*terrorismo internacional*”, “*terrorismo tradicional*” e “*terrorismo contemporâneo*” (DOLINGER, Jacob. O Terrorismo Internacional como Ameaça ao Direito Internacional. III Anuário Brasileiro de Direito Internacional. **Revista Forense: doutrina, legislação e jurisprudência**, Belo Horizonte, vol. 2, Forense, 2017, p. 79-113. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27151.pdf>>. Acesso em 18 mai. 2020); “*terrorismo direto*” e “*terrorismo indireto*”, além dos meios “*cibernético ou informático*”, “*nuclear*”, “*químico*” e “*biológico*” (CRETELLA NETO, José. **Terrorismo internacional: inimigo sem rosto – combatente sem pátria**. Campinas: Millennium, 2008. P. 68-76); “*em tempo de guerra, em tempo de guerra, mas fora do campo de batalha e o terrorismo em tempo de paz*” (MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 27); “*social*”, “*paraestatal*” e “*estatal*” (ALMEIDA, Débora de Souza de; ARAÚJO, Fábio Roque; GOMES, Luiz Flávio; CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Terrorismo: comentários, artigo por artigo, à Lei 13.260 e seus aspectos criminológicos e político-criminais**. Salvador: JusPodivm, 2017. P. 22-23); “*lobo solitário (lone wolf)*” e terrorismo individual (MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 28); crime comum ou específico (MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 59), entre outros.

Deste modo, o trabalho entende “terrorismo” como crime(s) cometido(s) com intuito de, em realização de sua estratégia comunicacional (tendo em mente que presentes “*todos os elementos-chave da comunicação: remetente, canal, mensagem, destinatário e feedback*” [sic]⁸⁵), gerar uma intimidação massiva, um sentimento coletivo de terror (extremo medo⁸⁶), com o fim de provocar mudanças (se contestando o Poder⁸⁷) ou afirmar posições políticas⁸⁸.

Referentemente à fenomenologia, o terrorismo possui numerosas aproximações com a violência, dissecada por Hannah Arendt – que a trouxe como “*objeto de consideração*”, tão presente no tecido social, mas raramente abordado na doutrina –, como a justificação para o alcance de seus fins; a arbitrariedade que não permite ter certeza sobre a sua destruição e circunstâncias; a imprevisibilidade; o fato de condições sociais adversas poderem se constituir como causadoras; a marginalidade; ser um “*processo que permanece determinado por aquilo que precedeu o ato de violência*”; o seu caráter instrumental; a possibilidade de constituir-se como “*um contra todos*” e de “*um só atirador poder deixar acudadas centenas de pessoas normalmente bem organizadas*”; a dramatização de “*reclamações trazendo-as à atenção do público*”; e a parcela do fator ocasionador de “*uma séria frustração da faculdade de agir no mundo moderno*”⁸⁹.

Distancia-se, no entanto, quando a violência pode ter os seus fins dominados pelos meios⁹⁰, diferentemente do terrorismo que utiliza a violência justamente como um meio para o atingimento de seus fins principais e mediatos. Não obstante, assim como a violência, o terrorismo também demanda constante predição, prevenção (sistemática) e monitoramento, além da resposta, evitando-se negligenciar e

⁸⁵ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 25.

⁸⁶ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

⁸⁷ BEW, John; MELEAGROU-HITCHENS, Alexander; FRAMPTON, Martyn. The Long Twentieth Century. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

⁸⁸ Neste sentido, para a definição de terrorismo no caso concreto necessariamente deverá subsistir um pressuposto teórico de ideologia, no sentido preconizado por Jean Baechler, de “*afirmação*” ou “*um conjunto de palavras e sentenças*” ordenadas por um determinando entendimento (*In*: BAECHLER, Jean. De l'idéologie. *In*: **Annales: Économies, Sociétés, Civilisations**. Ano 27, n. 3, pp. 641-664, 1972. P. 642), acerca da legitimidade do Poder e de sua contestação ou afirmação.

⁸⁹ ARENDT, Hannah. **Da violência**. Tradução de Maria Claudia Drummond. [s.l.]: [s.n.], 2004. P. 4-53.

⁹⁰ ARENDT, Hannah. **Da violência**. Tradução de Maria Claudia Drummond. [s.l.]: [s.n.], 2004. P. 4 e 51.

imobilizar-se com aquilo que é “*óbvio para todos*”, isto porque “*as previsões do futuro nada mais são do que projeções dos processos e procedimentos automáticos do presente, isto é, de acontecimentos que provavelmente se passarão se os homens não agirem*”⁹¹.

E assim como Hannah Arendt distingue terrorismo de violência, Yuval Noah Harari diferencia terrorismo de guerra, na medida que o terrorismo “*é tanto um problema de política global quanto um mecanismo psicológico interno*” que “*manipula o medo em nossa mente, sequestrando a imaginação privada de milhões de indivíduos*”, ainda que “*poucos*” sejam diretamente afetados⁹². Desta forma, diferentemente da guerra convencional onde “*o medo é só um subproduto de perdas materiais*” ocasionadas pelas “*forças efetivas*” dos exércitos empregadas para reduzir a capacidade do inimigo de reagir, o terrorismo consegue controlar a mente do imaginário popular e “*sacudir enormes estruturas políticas*” muito mais “*pelo medo, mais do que por danos materiais*”, havendo uma “*espantosa desproporção entre a força efetiva dos terroristas e o medo que eles conseguem inspirar*” com o seu “*espetáculo teatral*”⁹³⁹⁴.

Isto tudo considerado, consignando-se que “*o terrorismo continua sendo um tópico desafiador para pesquisa e um problema persistente de política para os tomadores de decisão*”⁹⁵, fez-se necessária tal incursão na etimologia, na conceituação, no resgate possível da origem e na cronologia aproximada, bem como na definição de terrorismo e em sua fenomenologia, estabelecendo-se assim, neste sentido, os pressupostos teóricos necessários.

⁹¹ ARENDT, Hannah. **Da violência**. Tradução de Maria Claudia Drummond. [s.l.]: [s.n.], 2004. P. 4-7.

⁹² HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. P. 9.

⁹³ HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. P. 174-177.

⁹⁴ E em razão de considerar o terrorismo como “*uma estratégia militar pouco atraente*” e um “*ato de desespero*” fraco e de pouca eficácia, Yuval Noah Harari comenta acerca de três estratégias para lidar com o terrorismo, sendo que a primeira delas caracteriza-se justamente como “*relativizar a histeria quanto ao terrorismo*” (eis que, segundo a visão do autor, “*se queremos combater o terrorismo com eficácia, temos de nos dar conta de que nada do que os terroristas fizerem pode nos derrotar*”, considerando-se “*responsabilidade de cada cidadão liberar sua imaginação dos terroristas, e nos lembrarmos das verdadeiras dimensões dessa ameaça*”), seguindo-se de os “*governos concentrarem-se em ações clandestinas contra redes de terror*” e a mídia também “*relativizar as coisas e evitar histeria*” (In: HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. P. 171-182).

⁹⁵ CRENSHAW, Martha. Constructing the Field of Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

Com relação ao “financiamento do terrorismo”, em que pese o aporte doutrinário da temática ser mais escasso (fator que, entre outros, justifica a presente pesquisa científica), a sua definição apresenta maior consensualidade, até mesmo em razão de seu caráter instrumental e razoavelmente incontroverso em termos materiais, diferentemente do “*fenômeno político, histórico e social*” referente ao terrorismo⁹⁶, levando em consideração que enquanto o terrorismo possui razões essencialmente políticas, o financiamento do terrorismo objetiva (instrumentalmente) o lucro⁹⁷.

Sem prejuízo de maior incursão a seguir nos marcos normativos, notadamente aqueles internacionais, tem-se que a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (diploma que será abordado de maneira mais detalhada adiante) fora até o momento o instrumento mais exitoso em prover uma definição geral de “financiamento do terrorismo” para um propósito limitado⁹⁸. O Tratado, em seu artigo 2º, item 1, define “financiamento do terrorismo” da seguinte maneira:

Artigo 2. 1. Qualquer pessoa cometerá uma infração no sentido da presente Convenção, se, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e voluntariamente, fornecer ou receber fundos com a intenção de serem utilizados ou com o conhecimento de que serão utilizados, no todo ou em parte, para realizar: (a) Um ato que constitua uma infração no âmbito e conforme definido em um dos tratados listados no anexo; ou (b) Qualquer outro ato destinado a causar morte ou lesão corporal grave a um civil ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em uma situação de conflito armado, quando a finalidade de tal ato, por sua natureza ou contexto, seja intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou a se abster de praticar qualquer ato (Tradução livre do autor)⁹⁹¹⁰⁰.

⁹⁶ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 5.

⁹⁷ LIMA, Vinicius de Melo. A internacionalização do Direito Penal e a persecução ao financiamento do terrorismo. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 74, p. 119-154, jul. 2013 – dez. 2013. P. 136.

⁹⁸ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

⁹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo**, 1999. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>>. Acesso em 20 mai. 2020.

¹⁰⁰ *Article 2. 1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out: (a) An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or (b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.*

Neste ponto, é necessário asseverar que a definição se refere ao financiamento do terrorismo especificamente como crime e não tão somente como prática, podendo até mesmo haver a criminalização deste ato preparatório do terrorismo por razões político-criminais¹⁰¹. Portanto, o financiamento do terrorismo ocorre quando uma pessoa, direta ou indiretamente, querendo (“*wilfully*”) ou então a partir de uma infringência normativa (cometendo uma ilicitude ou uma ilegalidade – “*unlawfully*”), forneça ou colete fundos com a intenção de que sejam utilizados ou com o conhecimento de que serão utilizados, no todo ou em parte, para a realização de “*atividades terroristas*”¹⁰².

Estabelecida a definição de financiamento do terrorismo, denota-se que, em que pese o Estado historicamente figurar, ao menos inicialmente e além de executor em diversas oportunidades, como o maior patrocinador do terrorismo¹⁰³, à exemplo da terceira onda no contexto da Guerra Fria e posteriormente à crise do petróleo quando grupos separatistas de “*libertação nacional*” foram apoiados financeiramente por Estados¹⁰⁴, é notório o caráter cada vez mais organizado e “empresarial” das organizações terroristas, evolução esta que encontra direta conexão, de causa e de consequência, com o financiamento do terrorismo e as suas formas de realização.

Neste sentido, “os grupos terroristas organizam-se como empresas criminosas”, de maneira que, preocupam-se com a criação ou a manutenção de um “ambiente operacional hospitaleiro”, bem como com a utilização da cooperação e de separação de atividades e tarefas (entre as quais a lavagem de capitais), selecionando-se especialistas¹⁰⁵. Isto considerado, estabelecido que os recursos são a força vital dos grupos terroristas¹⁰⁶, é fato conhecido que muitas organizações

¹⁰¹ CARDOSO, Fernando Navarro. Los tipos dolosos del delito de financiación del terrorismo. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, 2018. P. 10.

¹⁰² TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹⁰³ TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹⁰⁴ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 11.

¹⁰⁵ BECHARA, Fábio Ramazzini. Prefácio. In: MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 2.

¹⁰⁶ TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

terroristas possuem, além de táticas¹⁰⁷ e orçamentos¹⁰⁸, estruturas empresariais, contando, inclusive, com a guarda de diversas documentações relativas às suas atividades operacionais¹⁰⁹.

As dimensões empresariais dos grupos terroristas também são evidenciadas com a análise das projeções estratégicas realizadas para a manutenção de suas atividades – e não apenas para a consecução dos atentados terroristas –, com o exemplo das técnicas utilizadas para evitar a publicidade de transações (ao contrário da prática do terrorismo que necessita da publicidade para a realização de sua estratégia comunicacional¹¹⁰) e da busca consciente por jurisdições de menor risco de detecção de suas operações¹¹¹, o que indica, por exemplo, uma necessária preocupação das instituições financeiras componentes dos sistemas econômicos e financeiros nacionais e internacionais acerca da possibilidade de responsabilização

¹⁰⁷ Como as de intimidação da população local (territorialmente dominada) para o provimento de recursos; financiamento de indivíduos ricos; endereçamento de recursos dos próprios membros da organização terrorista; a prática da *hawala*, que consiste na transferência física de recursos por meio de contatos locais em outras regiões, mediante uma “senha”, onde aquele que ordena o repasse assume uma dívida que pode ser saldada em seu território por outro contato, possibilitando assim até mesmo a transnacionalidade do financiamento do terrorismo sem a utilização de sistemas econômicos e financeiros formais e institucionais; uso de inovação nas tecnologias financeiras; vendas de antiguidades; técnicas de *smurfing* (*In*: TRINKUNAS, Harold. *Financing Terrorism*. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.), doações (*In*: INTERPOL; RHIPTO; THE GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. **World Atlas of Illicit Flows**. Disponível em: <<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-Second-Edition-EN-WEB.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2020); demais atividades criminosas (HOLMES, Jeniffer S. *Terrorism in Latin America*. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.) e utilização de *off-shores* (LIMA, Vinicius de Melo. *A internacionalização do Direito Penal e a persecução ao financiamento do terrorismo*. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 74, p. 119-154, jul. 2013 – dez. 2013. P. 139).

¹⁰⁸ À título de exemplos, cita-se que se acredita que os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova York custaram cerca de \$ 500.000 e que o orçamento da Al Qaeda no período antecedente era estimulado em \$ 30.000.000 por ano (TRINKUNAS, Harold. *Financing Terrorism*. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.), bem como que o orçamento do Estado Islâmico em 2015 era de aproximadamente \$ 2.000.000.000 (*In*: DW. **De onde vem o dinheiro do "Estado Islâmico"?**. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/de-onde-vem-o-dinheiro-do-estado-isl%C3%A2mico/a-18282734>>. Acesso em 20 mai. 2020).

¹⁰⁹ SHAPIRO, Jacob N. *Formal Approaches to the Study of Terrorism*. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹¹⁰ FISHER, Daren G.; DUGAN, Laura. *Sociological and Criminological Explanations of Terrorism*. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹¹¹ TRINKUNAS, Harold. *Financing Terrorism*. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

por financiamento do terrorismo na eventual infringência de deveres normativos de cuidados¹¹².

Ocorre que a abordagem do financiamento do terrorismo não recebe substancial teorização e acaba por ser desconectada dos estudos do terrorismo¹¹³. Contudo, consignando-se que o financiamento do terrorismo e as estruturas que lhe possibilitam são profissionais e complexas, a prevenção e o combate ao financiamento do terrorismo igualmente não podem se afastar desta complexidade, sobretudo quando considerado o escalonamento (inclusive transnacional) da gravidade potencial e realizada do terrorismo na medida da disposição de recursos, podendo-se incluir riscos cibernéticos, nucleares, químicos e biológicos¹¹⁴, entre outros, demandando-se indispensável estudo e prática “*multi, inter e transdisciplinar*”¹¹⁵.

Com relação à “prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento”, aqui compreendida como a evitação de ocorrências e não a adequação da resposta à fatos já concretizados, tem-se por fato que a específica prevenção ao terrorismo demanda uma compreensão – a partir de elementos informacionais – aprofundada de suas causas e seus motivos¹¹⁶ para a concentração de esforços neste sentido de sua consecução¹¹⁷ e um complexo trabalho multidisciplinar, considerando-se, como

¹¹² BARBOSA, Mafalda Miranda. Responsabilidade civil pelo financiamento de grupos terroristas. **Revista IBERC**, Minas Gerais, v.1, n.1, p. 01-39, nov.-fev./2019. P. 13, 30 e 36.

¹¹³ TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹¹⁴ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 26.

¹¹⁵ VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo: religiões, intelectuais, mídias**. São Paulo: Labrador, 2018. P. 9.

¹¹⁶ GOODWIN, Jeff; KOULOGANES, Anastasia. Single-Issue Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019; BRAHIMI, Alia. Ideology and Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019; HAYNES, Jeffrey. Religion and Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019; ACKERMAN Gary; KOULOGANES, Anastasia. Single-Issue Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019; ENGLISH, Richard. Nationalism and Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

¹¹⁷ FISHER, Daren G.; DUGAN, Laura. Sociological and Criminological Explanations of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

anteriormente ressaltado, os íntimos relacionamentos deste fenômeno com as esferas social¹¹⁸, política e econômica¹¹⁹.

Historicamente, o combate ao terrorismo revestiu-se de um caráter essencialmente bélico e apoiado no uso da força¹²⁰. Contudo, o “contraterrorismo”, termo que não possui um “*pedigree*” no Direito Internacional e que encontra-se subteorizado e com carência de maiores pesquisas¹²¹, foi cunhado após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova York, nos Estados Unidos da América, referindo-se ao “*conjunto de leis e políticas adotadas como resposta ao terrorismo*”¹²², momento no qual os Estados Unidos da América vislumbraram a oportunidade de cooptar mais Estados para esta luta, bem como de alargar o escopo dos indivíduos, das organizações e das atividades investigadas e visadas como alvos¹²³.

Atitude primordialmente preventiva, ao seu turno, diferentemente do clássico combate (bélico) ao terrorismo, busca e se direciona, de sobremaneira, ao “*enfraquecimento do financiamento das organizações terroristas*”¹²⁴, inaugurando-se

¹¹⁸ Cita-se, como exemplo, o fato de que pessoas com baixas qualidades profissionais tendem a se voluntariar para os grupos terroristas, mas são preteridas nas triagens de seleções (*In*: SHAPIRO, Jacob N. Formal Approaches to the Study of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.).

¹¹⁹ Estudos e pesquisas acadêmico-científicas indicam que há maior incidência de terrorismo quando a economia está mal ou em locais pobres de maneira geral, mas que os terroristas em si raramente são indivíduos pobres; geralmente os terroristas são formalmente bem instruídos (acima das médias locais), mas são considerados subempregados em relação às pessoas de sua comunidade com as mesmas qualificações; que ao passo que a economia melhora, as organizações terroristas tendem a se separar, o que provoca um aumento da violência empregada, tendo em vista que os indivíduos e grupos mais moderados saem da estrutura e a operação da organização terrorista tende a sofrer uma guinada para o (maior) extremismo (*In*: SHAPIRO, Jacob N. Formal Approaches to the Study of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.).

¹²⁰ BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹²¹ BYMAN, Daniel. Counterterrorism Strategies. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹²² BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹²³ TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹²⁴ BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

em maior e global escala o acrônimo *Combating the Financing of Terrorism* ou *Counter-Financing of Terrorism (CFT)*.

Existem diversas e variadas estratégias e modelos de contraterrorismo, todas as quais podem ser inicialmente definidas como “*programas complexos*”¹²⁵.

À esta guisa, elencam-se oito estratégias e instrumentos de contraterrorismo, as quais, no contexto prático, podem se sobrepor ou serem praticadas de maneira simultânea¹²⁶:

(...) (1) *destruindo grupos terroristas diretamente com força maciça; (2) mirar líderes terroristas em busca de morte e prisão; (3) confiar em aliados para atacar grupos terroristas; (4) contendo o grupo terrorista para limitar sua eficácia e incentivar divisões internas; (5) melhorar as defesas contra o terrorismo; (6) deslegitimar a causa do grupo; (7) conciliar terroristas; e (8) indo atrás das supostas causas do terrorismo* (Tradução livre do autor)¹²⁷¹²⁸.

Denota-se que a maioria das abordagens continua fundamentalmente com supedâneo no caráter bélico de combate. Contudo, é possível vislumbrar que algumas estratégias, como aquelas de “*conter o grupo terrorista para limitar sua efetividade*” e de “*melhorar as defesas contra o terrorismo*”¹²⁹ principiam um trabalho de maior abertura às proposições acadêmicas, apoiando-se no primado da precaução e sobretudo da prevenção, na medida em que a compreensão é que deve ser evitada a militarização da questão, privilegiando-se a inteligência, a coordenação de medidas tecnológicas de segurança financeira e o conhecimento das causas e das raízes do terrorismo e de seu financiamento¹³⁰.

¹²⁵ EVANS, Jonathan. Academic Research and the Intelligence Community: some reflections. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹²⁶ BYMAN, Daniel. Counterterrorism Strategies. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹²⁷ BYMAN, Daniel. Counterterrorism Strategies. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹²⁸ (...) (1) *crushing terrorist groups directly with massive force; (2) targeting terrorist leaders for death and arrest; (3) relying on allies to strike terrorist groups; (4) containing the terrorist group to limit its effectiveness and encourage internal divisions; (5) improving defenses against terrorism; (6) delegitimizing the group's cause; (7) conciliating terrorists; and (8) going after supposed root causes of terrorism*.

¹²⁹ BYMAN, Daniel. Counterterrorism Strategies. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹³⁰ ENGLISH, Richard. **Terrorism: How to Respond**. Nova York (Estados Unidos da América): Oxford University Press, 2009. P. 143.

Não obstante, igualmente subsistem entendimentos doutrinários que, ao evidenciarem uma “*substancial mudança da estratégia na luta contra o terrorismo*” a partir da intensificação da prevenção¹³¹, possibilitam a conclusão preliminar de que a criminalização também poderia ser encarada e classificada como uma estratégia de (tentativa) de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, com base no seu caráter dissuasório provocado pelo aspecto da prevenção geral (positiva e notadamente negativa).

Quanto aos modelos de contraterrorismo, cita-se como exemplo aquele do Reino Unido, denominado “*CONTEST*” e que se baseia nos quatro filamentos de perseguir, proteger, prevenir e preparar (“*Pursue, Protect, Prevent, and Prepare*”), a partir do qual, neste ideário de prevenção, a doutrina propõe as categorias de política (onde se acordam os objetivos do esforço contraterrorista e se busca encontrar as melhores opções para concretizar tais objetivos e gerenciar o processo de entrega da política), o operacional (relacionado com as atividades de inteligência e de policiamento, bem como, quando cabíveis, as intervenções militares, que por muitas vezes acabam por constituírem-se como a maior parte da estratégia de contraterrorismo) e o componente legal (os instrumentos normativos, não necessariamente referentes à questão do terrorismo e de seu financiamento, indispensáveis tanto para suportar quanto para implementar a estratégia de contraterrorismo no sistema de Justiça criminal)¹³².

Em termos macro dimensionais, comenta-se acerca da específica estratégia denominada *Situational Crime Prevention (SCP)*, “*que analisa sistematicamente as oportunidades que os terroristas exploram para bloqueá-las*”, sobretudo em razão de que duas teorias que buscam estudar a prevenção e a contenção do terrorismo e do seu financiamento apoiam-se nos fatos de que os terroristas aproveitam vulnerabilidades em possíveis alvos com ausência de guardiões capazes (Teoria da Oportunidade) e a utilização do avanço tecnológico em seu favor (Teoria da Difusão de Inovações)¹³³.

¹³¹ CARDOSO, Fernando Navarro. Los tipos dolosos del delito de financiación del terrorismo. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, 2018. P. 2.

¹³² EVANS, Jonathan. Academic Research and the Intelligence Community: some reflections. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹³³ FISHER, Daren G.; DUGAN, Laura. Sociological and Criminological Explanations of Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

Os três passos da estratégia SCP referem-se à identificação e reforço de “*possíveis vulnerabilidades e alvos que possam ser explorados por terroristas*”, a antecipação de possíveis ataques consideradas eventuais tentativas de burlas aos reforços e a implementação de medidas em parceria com instituições ambas públicas e privadas¹³⁴.

As principais diretrizes dos tratados internacionais referentes à temática de prevenção ao terrorismo e sobretudo ao seu financiamento recomendam “*a implementação de medidas no âmbito financeiro que assegurem*” sejam identificados os “*autores de transações financeiras*”; que as instituições financeiras possuam a obrigação de informar operações atípicas e suspeitas às autoridades competentes; e que sejam mantidos competentes e adequados registros “*das transações domésticas e internacionais*” por determinados lapsos temporais¹³⁵.

Neste ponto observa-se o início de uma política criminal com a “*participação [ainda que obrigada] de instituições financeiras do setor privado para o enforcement*”¹³⁶, uma vez que, em termos operacionais, a prevenção ao terrorismo e notadamente ao seu financiamento depende de “*uma atuação interdisciplinar, da definição de perfis financeiros, da colaboração público/privada, da construção de indicadores, e da mudança de atitude e estrutura organizacional*”, sem prejuízo da necessária transnacionalidade cooperativa no monitoramento dos fluxos financeiros¹³⁷, remanescendo o desafio de uma coordenação político-criminal e normativa da comunidade internacional para a implementação de uma “*abordagem holística efetiva*”¹³⁸.

Tudo isto considerado, superadas as definições, declinados os aspectos fundamentais e estabelecidos os pressupostos teóricos de terrorismo, financiamento

¹³⁴ FISHER, Daren G.; DUGAN, Laura. Sociological and Criminological Explanations of Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹³⁵ LIMA, Vinicius de Melo. A internacionalização do Direito Penal e a persecução ao financiamento do terrorismo. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 74, p. 119-154, jul. 2013 – dez. 2013. P. 145.

¹³⁶ TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

¹³⁷ BECHARA, Fábio Ramazzini. Prefácio. In: MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 2.

¹³⁸ BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

do terrorismo e de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, além de evidenciados os principais déficits político-criminais, dogmáticos e práticos que justificam a presente pesquisa científica – consignado que “*a pesquisa acadêmica pode dar uma grande contribuição para a formulação de políticas, inclusive sobre terrorismo*”¹³⁹ –, em primeiro lugar adentra-se na definição de “Política Criminal”, essencial para a elucidação científica de um dos principais materiais de trabalho do estudo, abordando-se sequencialmente os marcos normativos internacionais e nacionais da política criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

2.1 POLÍTICA CRIMINAL

Entende-se como fundamental e indispensável o adequado estabelecimento de o que significa “Política Criminal”, sob pena de decair a cientificidade da pesquisa – partindo-se de uma suposição casuística e oportunista e não de uma confirmação de um pressuposto teórico a partir de um método científico – ou de macular-se o desenvolvimento e a conclusão por ausência de correto conhecimento do ponto de partida.

Notadamente, “*apesar da importância da temática, é notória a falta de desenvolvimento do campo na pesquisa penal sobre o tema*”, circunstância que, ao final, além da arena teórica, “*implica a criação de meras políticas penais sem a profundidade necessária que se deve reconhecer a essa construção direcionada do poder de punir*”¹⁴⁰. Neste sentido, ainda “*são poucas as obras que tratam especificamente de política criminal*”¹⁴¹.

Isto posto, a presente pesquisa científica reputa ser fase e etapa necessária a adequada compreensão de “Política Criminal”, em seu histórico, definição e categorias elementares, bem como no estabelecimento de seu pressuposto teórico para que adiante seja possível a esmerada análise de uma política criminal específica,

¹³⁹ EVANS, Jonathan. Academic Research and the Intelligence Community: some reflections. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

¹⁴⁰ DISSENHA, Rui Carlo. **Por uma política criminal universal**: uma crítica aos tribunais penais internacionais. Curitiba: IFDDH, 2016. P. 410.

¹⁴¹ VERAS, Ryanna Pala. **Política criminal e criminologia humanista**. 2016. 192 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. P. 21.

bem como a fim de possibilitar a aproximação ou até mesmo a subsunção da definição e da prática de “Política Criminal” com as “Políticas Públicas”.

Tem-se que não há consenso acerca da definição de “Política Criminal”. À esta guisa, “as tentativas de definição (...) são numerosas em grande parte, e diferem (...) muito uma da outra”¹⁴², admitindo-se conceitos “tão diferentes entre si que [a “Política Criminal”] quase carece de sentido seu agrupamento sob uma denominação única”¹⁴³.

Heinz Zipf e Miguel Izquierdo Macias-Picavea resgataram diversas obras clássicas que nos permitem retornar no tempo e compreender a Política Criminal desde os seus primórdios. Neste sentido, Paul Johann Anselm von Feuerbach e Carl Joseph Anton Mittermaier entendiam “Política Criminal” como a “*sabedoria legislativa do Estado*”¹⁴⁴¹⁴⁵. Para Franz Von Liszt, “Política Criminal” significava o conjunto sistemático dos princípios fundados na investigação científica das causas do delito e dos efeitos da pena, entendendo-se que a partir deste instrumental o Estado deveria combater o crime com a pena e os outros institutos à ela relacionados¹⁴⁶¹⁴⁷. Robert Von Hippel definiu a “Política Criminal” como a “*consideração da eficácia do Direito Penal como critério de conveniência*”¹⁴⁸¹⁴⁹. Iniciando maior aproximação – ainda que parcial – da “Política Criminal” com o ideário preventivo, Karl Peters a compreende como uma atividade estatal (ou, no mínimo, relacionada com o Estado) empreendida “*visando uma configuração adequada a fim de prevenir e reduzir o crime e seus efeitos*”¹⁵⁰¹⁵¹ e Edmund Mezger define “Política Criminal”, em sentido mais amplo,

¹⁴² ZIPF, Heinz; MIGUEL IZQUIERDO MACIAS- PICAVEA. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 2.

¹⁴³ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. Política criminal en la dogmática: algunas cuestiones sobre su contenido y límites, *In*: SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria (ed.). **Política criminal y nuevo derecho penal**. Barcelona (Espanha): JM Bosch Editor, 1997. P. 19

¹⁴⁴ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁴⁵ FEUERBACH, Paul Johann Anselm von; MITTERMAIER, Carl Joseph Anton. **Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts**. Giessen (Alemanha): Heyer, 1847. P. 40.

¹⁴⁶ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁴⁷ LISZT, Franz Von. Kriminalpolitische Aufgaben. *In*: **Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge**, tomo I. Berlim (Alemanha): [S.n.], 1905. P. 292.

¹⁴⁸ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁴⁹ HIPPEL, Robert Von. **Deutsches Strafrecht**. [S. l.]: Springer, 1925. P. 534.

¹⁵⁰ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁵¹ PETERS, Karl. **Preguntas básicas sobre la reforma al derecho penal**. [S. l.]: Broschiert, 1959. P. 12 e seguintes.

como “o conjunto de todas as medidas estatais de prevenção ao crime e luta contra o crime”¹⁵²¹⁵³.

Ainda com base no estudo de Heinz Zipf e Miguel Izquierdo Macias-Picavea, outros autores propõem uma abordagem mais axiológica para a definição de “Política Criminal”. Walter Sax compreende “Política Criminal” como o “conjunto de tendências e disposições destinadas à aplicação adequada do direito penal”¹⁵⁴¹⁵⁵. Horst Schröder sumariza “Política Criminal” como “a soma de todos os meios de reação dos tribunais criminais”, além de “os métodos e princípios com os quais o Estado enfrenta o crime”¹⁵⁶¹⁵⁷. Hans Göppinger, principiando-se uma definição mais institucional e valorativa, defende que a “Política Criminal” deve(ria) se ocupar “da remodelação das normas jurídico-penais [em sentido amplo] e da organização adequada e do aperfeiçoamento do dispositivo estatal de persecução penal e de execução da pena”¹⁵⁸¹⁵⁹. Neste passo, Günther Kaiser elucida que a “Política Criminal” pretende(ria) “a exposição sistematicamente ordenada das estratégias e táticas sociais para conseguir um controle ótimo do delito”¹⁶⁰¹⁶¹. Em linhas gerais, Heinz Zipf e Miguel Izquierdo Macias-Picavea compreendem que a missão da “Política Criminal” seria “determinar a coordenação dos âmbitos do Direito” (notadamente o Direito Criminal) “com o da Política”, se obtendo e realizando-se “critérios diretivos no âmbito da justiça criminal”¹⁶².

Especificamente no contexto de um modelo de Estado Social e Democrático de Direito, Santiago Mir Puig defende que em sua “Política Criminal” “a pena deve

¹⁵² ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁵³ MEZGER, Edmund. **Política criminal**. Berlim (Alemanha): [S. n.]: 1942. P. 234.

¹⁵⁴ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁵⁵ SAX, Walter. **Kriminalpolitik und Strafrechtsreform**. JZ: [S. l.], 1957. P. 1.

¹⁵⁶ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁵⁷ SCHRÖDER, Horst. **Ponencia en el XLIII DJT: Die kriminalpolitischen Aufgaben der Strafrechtsreform**. Munique (Alemanha): 1960.

¹⁵⁸ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁵⁹ GÖPPINGER (Hans). **La situación actual de la criminología, derecho y cuestión del Estado**. [S. l.]: [S. n.], 1971. P. 16.

¹⁶⁰ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

¹⁶¹ KAISER, Günther. **Incidencia de la criminología y la política criminal en la sociedad**. [S. l.]: [S. n.], 1972. P. 31.

¹⁶² ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3-4.

cumprir uma missão (política) de regulação ativa da vida social que garanta seu funcionamento satisfatório, protegendo os bens [jurídicos] dos cidadãos”, sendo inafastáveis as características de prevenção e de retribuição das funções da pena, na medida que um Estado democrático – ou seja, aquele que não se converte ao autoritarismo – deve garantir que *“a prevenção será exercida em benefício e sob o controle de todos os cidadãos”*¹⁶³. À esta guisa, entende-se que o Direito Criminal de um Estado Democrático (e Social) deve ser orientado pela função de prevenção aos delitos¹⁶⁴. Portanto, independentemente de dissensos acerca de sua definição, a “Política Criminal” adequada será aquela que contemplar e respeitar os direitos fundamentais¹⁶⁵.

Ainda que a tarefa de estabelecimento de uma única e final definição de “Política Criminal” – assim como os intentos relativos ao terrorismo, o financiamento do terrorismo e à prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento – por certo constitua-se como dificultosa e possivelmente seja eivada de impossibilidade, Mireille Delmas-Marty observa duas “*invariantes*” nos conceitos de “Política Criminal” das sociedades humanas, consistentes, de um lado, nos “*comportamentos de desvios das normas, entre os quais situa-se o ‘fenômeno criminal no sentido amplo’*” e, de outro lado, na organização das respostas¹⁶⁶. Ou seja, considerando-se que o fenômeno criminal (desvio das normas específicas relativas ao Direito Criminal) se apresenta em todas as sociedades humanas, é natural e necessário que sejam organizadas respostas institucionais, sistemáticas e organizadas.

Não obstante, é importante perceber que, ainda que em maior ou menor medida, em toda definição de “Política Criminal” subsiste uma ideologia – no sentido categorizado por Jean Baechler, significando uma “*afirmação*” ou “*um conjunto de*

¹⁶³ MIR PUIG, Santiago. Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de derecho. In: ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 78.

¹⁶⁴ MIR PUIG, Santiago. Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de derecho. In: PUIG, S. Mir; ROXIN, C.; BARATTA, A.; KAUFMANN, A.; MUÑOZ CONDE, F.; LUZÓN PEÑA, D.; HASSEMER, W.; JESCHECK, H. H.; BERGALLI, R.; BUSTOS RAMÍREZ, J.; STRATERNWERTH, G.; RODRÍGUEZ M., G.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; CERESO MIR, J.; CÓRDOBA RODA, J. **Política criminal y reforma del derecho penal**. Bogotá (Colômbia): TEMIS, 1982. P. 77.

¹⁶⁵ HASSEMER, Winfried. **Direito penal**: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 301.

¹⁶⁶ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2004. P. 60.

palavras e sentenças” ordenadas por um determinado entendimento¹⁶⁷. Neste sentido, Santiago Mir Puig apresenta três grandes correntes que tentam definir “Política Criminal” cada qual ao seu modo, constituindo-se como uma posição clássica apoiada no Direito Penal retributivo e da culpabilidade, representada por Armin Kaufmann; uma posição radical da Criminologia Crítica, apresentada por autores como Alessandro Baratta e Roberto Bergalli; e uma “*linha intermediária, favorável à uma Política criminal moderna*”, manifestada por Winfried Hassemer¹⁶⁸.

Denota-se que a “Política Criminal”, como processo ordenado que é ou que deveria ser, apresenta “*estágios*” ou “*fases*” fundamentais para a sua formação.

À esta guisa, especificamente para a formação de uma “Política Criminal” internacional, mas cujo raciocínio (metodológico, ao menos) poderia ser igualmente aplicado em níveis e termos nacionais e internos, Eduardo Pitrez de Aguiar Corrêa assevera acerca dos “*estágios-tipo*” propostos por Mahmoud Cherif Bassiouni (estágio enunciativo, estágio declarativo, estágio prescritivo, estágio de aplicação e estágio de criminalização¹⁶⁹) e por Mark Pieth (regulação, transposição e controle de aplicação¹⁷⁰)¹⁷¹.

Maurício Zanoide de Moraes, em análise mais detida à realidade brasileira, salienta existirem duas fases para a realização de uma política criminal: “*uma fase de colheita de informes*”, onde são colhidos elementos informativos das diversas áreas do conhecimento para que se conheça “*o atual estágio e grau de estruturação das instituições sócio-administrativas para atuarem na prevenção/repressão do crime*” e, sequencialmente, “*a segunda fase, referente à implementação das mais condizentes estratégias para seu combate*”, onde a análise deverá ser pautada pelo critério do binômio representado na “*escolha sobre qual o melhor meio dentre os existentes e*

¹⁶⁷ BAECHLER, Jean. De l'idéologie. In: **Annales: Économies, Sociétés, Civilisations**. Ano 27, n. 3, pp. 641-664, 1972. P. 642.

¹⁶⁸ MIR PUIG, Santiago. Presentación. In: PUIG, S. Mir; ROXIN, C.; BARATTA, A.; KAUFMANN, A.; MUÑOZ CONDE, F.; LUZÓN PEÑA, D.; HASSEMER, W.; JESCHECK, H. H.; BERGALLI, R.; BUSTOS RAMÍREZ, J.; STRATERNWERTH, G.; RODRÍGUEZ M., G.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; CEREZO MIR, J.; CÓRDOBA RODA, J. **Política criminal y reforma del derecho penal**. Bogotá (Colômbia): TEMIS, 1982. P. VIII.

¹⁶⁹ BASSIOUNI, Mahmoud Cherif. **International Criminal Law**. V. I. 2ª ed. Ardsley (Estados Unidos da América): Transnational Publishers, 1999. P. 45-46.

¹⁷⁰ PIETH, Mark. Los actores del cambio. In: MORALES, Marta M. (coord.); DELMAS-MARTY, Mireille; PIETH, Mark; SIEBER, Ulrich (dir.). **Los Caminos de la Armonización Penal**. Valência (Espanha): UCLM – Tirant lo Blanc, 2009. P. 293-329. P. 469-478.

¹⁷¹ CORRÊA, Eduardo Pitrez de Aguiar. **Política criminal transnacional na sociedade em rede: regimes de proibição global, margem de apreciação, princípio da norma mais favorável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. P. 131-138.

*realizáveis para implementar ao menor custo (social, econômico, político e jurídico) a melhor consecução do bem-estar social*¹⁷².

Não obstante, a “Política Criminal” igualmente possui e nutre indispensáveis e importantes relacionamentos com outras matérias e temáticas do Direito (Criminal). Neste sentido, em que pese ser uma independente da outra, a “Política Criminal” se compenetra em muitos aspectos com a dogmática jurídico-criminal, de maneira que a *“missão da dogmática no marco da Política criminal é conseguir possibilidades de soluções conforme o sistema para objetivos político-criminais*”¹⁷³. Seguindo-se este raciocínio, a “Política Criminal” possuirá *“sólido fundamento”* quando estiver de acordo com a evolução da dogmática, bem como a dogmática jurídico-criminal deverá *“desenvolver suas soluções no marco da concepção global político-criminal”*¹⁷⁴, isto porque a razão de ser da dogmática constitui-se como a *“transformação dos objetivos político-criminais em prática jurídica”*¹⁷⁵. De início observa-se que, se a dogmática jurídico-criminal irá refletir os objetivos político-criminais, estes últimos devem estar bem definidos, pois a norma cogente e eventualmente vinculante impactará concretamente o indivíduo.

Conjugando-se a tríade do Direito Criminal ou os três pilares sobre os quais edifica-se a justiça criminal¹⁷⁶, além da dogmática jurídico-criminal, a “Política Criminal” também se relaciona com a Criminologia, tendo em vista que *“atualmente a missão da Política criminal é tomar decisões político-criminais baseadas em material criminológico”* e a partir dos resultados das investigações criminológicas, de modo que *“são indeclináveis as decisões valorativas”*¹⁷⁷.

A partir destas referências é possível entender determinada linearidade sequencial entre as matérias no seguinte estilo: Criminologia, Política Criminal e dogmática jurídico-criminal. Não obstante, concebe-se a *“Política criminal como a*

¹⁷² MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, jan./dez. 2006, p. 403-430. P. 413.

¹⁷³ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 6.

¹⁷⁴ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 6.

¹⁷⁵ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 8.

¹⁷⁶ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 13-14.

¹⁷⁷ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 9.

*disciplina que deve transferir os requisitos e resultados da dogmática do direito penal e da criminologia para um esboço geral da justiça criminal*¹⁷⁸. Em assim sendo, as três matérias “*estão chamadas a contribuir conjuntamente para a formação de um sistema [preventivo e] punitivo socialmente justo e eficaz*”¹⁷⁹.

De mais a mais, ao passo da evolução da “Política Criminal” como prática e como matéria, ao ideário e ao objetivo preventivo foram concedidos maior destaque e prioridade na doutrina e na prática das Ciências Criminais. Antes relegada à “*uma posição de critério acessório de realização da justiça penal*”, atualmente “*o Direito penal moderno está regido quase que exclusivamente por interesses preventivos*”¹⁸⁰.

Há muito os estudiosos e praticantes do âmbito do Direito Criminal consolidaram que “*é mais vantajoso afrontar preventivamente a criminalidade ao invés de puni-la repressivamente*”, de maneira que a “*evitação geral preventiva*” é a política que mais adequadamente realiza a Política Social – da qual a “Política Criminal” é parte integrante, não sendo por outro motivo a constatação de que, além de a “Política Criminal” ser um dos ramos mais importantes da Política Social, esta última se constitui como a melhor política criminal possível¹⁸¹.

E quando a “Política Criminal” bem orienta os objetivos a serem perseguidos pela ciência do Direito Penal, verdadeiramente converte-se em Política Social¹⁸² “*que, por sua vez, compreende não apenas o ponto de vista da efetividade policial, mas também as garantias penais e constitucionais*”¹⁸³. Não por outros motivos é consolidado o entendimento de que “*dizer que uma boa Política social é a melhor forma de Política criminal não é apenas retórica, é muito mais uma exortação urgente*

¹⁷⁸ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. XVIII.

¹⁷⁹ MOURULLO, Gonzalo Rodríguez. Diretrizes político-criminales del anteproyecto de código penal. *In*: PUIG, S. Mir; ROXIN, C.; BARATTA, A.; KAUFMANN, A.; MUÑOZ CONDE, F.; LUZÓN PEÑA, D.; HASSEMER, W.; JESCHECK, H. H.; BERGALLI, R.; BUSTOS RAMÍREZ, J.; STRATERNWERTH, G.; RODRÍGUEZ M., G.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; CEREZO MIR, J.; CÓRDOBA RODA, J. **Política criminal y reforma del derecho penal**. Bogotá (Colômbia): TEMIS, 1982. P. 324.

¹⁸⁰ HASSEMER, Winfried. **Direito penal: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão**: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 250.

¹⁸¹ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 158.

¹⁸² FERNANDÉZ, Miguel Bajo. Prólogo a la edición española. *In*: ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. XI-XII.

¹⁸³ HASSEMER, Winfried. **Direito penal: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão**: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 277.

*no sentido de estabelecer perspectivas de longo prazo providas de conteúdo*¹⁸⁴. Em termos práticos, uma *“boa política criminal é aquela que, examinando as causas do crime, atua de modo a que ele não surja”*, enquanto uma *“péssima política criminal é aquela que se limita à estruturação de um amplo e exauriente aparato legal punitivo”*¹⁸⁵.

Neste ponto, em se abordando a prevenção, distingue-se inequivocamente a “Política Criminal” da “Política Penal”, tendo em mente que, enquanto aquela última *“pretende resolver suas dificuldades apenas com a gestão da repressão”*, se esgotando *“na aplicação de mais ou menos pena, o que não é suficiente pela evidente amplitude da questão criminal”*¹⁸⁶, considerando que tão somente são contemplados os *“canais das conseqüências legais previstas na ordem punitiva”*¹⁸⁷, a primeira necessariamente importa em uma verdadeira *“política de transformação social e institucional”*¹⁸⁸.

Conjugando-se todas as definições acima elencadas, respeitadas as suas peculiaridades (técnicas e ideológicas) e sem o intento de estabelecer uma definição final e ótima – tarefa que a doutrina especializada procura realizar há quase duzentos anos –, em termos práticos e em relação ao seu objetivo fundamental e além de questões laterais, é possível definir-se “Política Criminal” como o conjunto de valores, ideias, procedimentos, políticas e instrumentos, criminais ou não, por meio dos quais o Estado, sem prejuízo da atuação, demandada ou não, de outros atores não-estatais, busca prevenir ou reprimir o fenômeno da criminalidade e otimizar seus mecanismos de justiça criminal.

Isto considerado, é imprescindível destacar que a Política Criminal necessariamente deverá ser axiológico-científica, na medida em que, ainda que

¹⁸⁴ HASSEMER, Winfried. **Direito penal: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão:** Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 307.

¹⁸⁵ MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, jan./dez. 2006, p. 403-430. P. 415.

¹⁸⁶ DISSENHA, Rui Carlo. **Por uma política criminal universal:** uma crítica aos tribunais penais internacionais. Curitiba: IFDDH, 2016. P. 22.

¹⁸⁷ BERGALLI, Roberto. Observaciones críticas a las reformas penales tradicionales. *In:* PUIG, S. Mir; ROXIN, C.; BARATTA, A.; KAUFMANN, A.; MUÑOZ CONDE, F.; LUZÓN PEÑA, D.; HASSEMER, W.; JESCHECK, H. H.; BERGALLI, R.; BUSTOS RAMÍREZ, J.; STRATERNWERTH, G.; RODRÍGUEZ M., G.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; CEREZO MIR, J.; CÓRDOBA RODA, J. **Política criminal y reforma del derecho penal.** Bogotá (Colômbia): TEMIS, 1982. P. 256.

¹⁸⁸ BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal:** Introdução à Sociologia do Direito Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2002. P. 201.

orientada inicialmente por valores propostos¹⁸⁹, princípios e ideologias, sendo uma ciência “axiológico-valorativa”¹⁹⁰ que não pode ignorar “o poder constituído como instituição e os aspectos ideológicos que o fundamentam”¹⁹¹ – circunstâncias inevitáveis ante a condição e o preponderante elemento e cognição humana das Ciências Sociais –, é inafastável (ou no mínimo não pode ser afastado – e esta é a presente preocupação) o seu caráter de “verdadeira ciência”¹⁹², ainda que por derivação do gênero da “Política” que a Política Criminal integra¹⁹³.

O reconhecimento da Política Criminal como ciência, atitude atualmente negligenciada¹⁹⁴, justifica-se no argumento de que “*não se pode ter as perspectivas corretas sem um instrumental adequado: diferenciações sensatas, noções precisas e afirmações ponderadas*”, denotado o cenário de que “*o debate atual em torno da Política criminal correta é permeado por invectivas sujas e suposições imprecisas*”, sendo necessária uma “*depuração*” e “*uma concepção de Política criminal orientada pela liberdade, ao promover análises e tornar discursos mais racionais*”¹⁹⁵.

A importância da consideração da Política Criminal como técnica e como ciência igualmente se manifesta pela sua condição de fornecedora de insumos para a realização da dogmática jurídico-criminal, isto porque se, em uma ponta, os valores, os objetivos e os instrumentos político-criminais, dentre outros elementos, não estiverem bem e adequadamente definidos, junto à outra ponta da dogmática jurídico-penal também haverá problemas por via de consequência, impedindo-se que o sistema jurídico-criminal possua eficácia. Eventuais inadequações político-criminais por certo também acarretarão deficiências na Teoria Geral do Delito na medida em que “*problemas político-criminais constituem o [seu] conteúdo próprio*” e que “*cada*

¹⁸⁹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2004. P. 44.

¹⁹⁰ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 13.

¹⁹¹ DISSENHA, Rui Carlo. **Por uma política criminal universal**: uma crítica aos tribunais penais internacionais. Curitiba: IFDDH, 2016. P. 412.

¹⁹² GALVÃO, Fernando. **Política criminal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. P. 28-29.

¹⁹³ MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, jan./dez. 2006, p. 403-430. P. 411.

¹⁹⁴ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. XVII.

¹⁹⁵ HASSEMER, Winfried. **Direito penal**: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 304.

*categoria do delito deve ser observada, desenvolvida e sistematizada sob o ângulo de sua função político-criminal*¹⁹⁶.

Consignada a ciência político-criminal, tem-se que esta deverá se referir aos seguintes objetivos:

(...) determinação do papel e função da justiça criminal (...) [na] ordem constitucional, aprofundamento ou decisão em favor de um determinado modelo de regulamentação (decisão político-criminal fundamental), sua configuração prática e seu desempenho sob a função, e sua constante revisão ordem ao seu aprimoramento (realização da concepção da Política criminal em particular) (Tradução livre do autor)¹⁹⁷¹⁹⁸.

Isto considerado e feito, poderão ser introduzidas as “*decisões valorativas político-criminais*” no sistema de Direito Criminal, possibilitando-se “*a fundamentação legal, a clareza e previsibilidade, as interações harmônicas e as consequências detalhadas*”, unindo-se o “*direito e adequação a fins político-criminais*” e não separando-os como instâncias contraditórias¹⁹⁹. Desta maneira estarão cumpridas as três exigências principais e históricas da metodologia jurídico-criminal para a construção de um sistema frutífero, quais sejam a “*ordem e clareza conceitual, proximidade à realidade e orientação por fins político-criminais*”²⁰⁰. Portanto, se o Direito Criminal (notadamente a dogmática jurídico-criminal) será guiado pelos fins político-criminais, é imprescindível que estes últimos estejam bem compreendidos, delimitados e que sejam adequados em sua concepção e execução.

Conforme se apresentará adiante de maneira mais verticalizada e exaustiva, consignando-se ser esta uma das principais preocupações e justificativas apriorísticas da presente pesquisa, o estabelecimento de uma Política Criminal adequada e contemplado o seu caráter científico, em razão do controle analítico e democrático das políticas criminais, possibilitará a evitação de políticas criminais populistas que intentam, dentre outras artimanhas, a “*manipulação do medo coletivo difuso resultante*

¹⁹⁶ ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. P. 14 e 29.

¹⁹⁷ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. XVII.

¹⁹⁸ (...) *determinación del cometido y de la función de la justicia criminal (...) ordenamiento constitucional, profundización u decisión en pro de un determinado modelo de regulación (decisión fundamental politicocriminal), su configuración práctica y su realización em virtud de la función, y su constante revisión en orden a su perfeccionamiento (realización de la concepción de Política criminal en particular)*.

¹⁹⁹ ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. P. 20.

²⁰⁰ ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. P. 28.

*da criminalidade de massas, praticada com o escopo de obter meios e instrumentos de combate à criminalidade violenta mediante a restrição das liberdades*²⁰¹.

Esclarecida a definição e demais elementos indispensáveis para a continuidade da exposição, bem como estabelecidos os pressupostos teóricos necessários para análises e investigações futuras, a seguir elenca-se primeiramente os marcos normativos internacionais e sequencialmente os marcos normativos nacionais da temática proposta.

2.2 MARCOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS

Considerando-se que irá se tratar sobre uma política criminal específica – a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, tem-se como etapa necessária a abordagem dos marcos normativos internacionais de reconhecida importância no cenário global referente à temática, dentre os quais muitos até mesmo podem ter inspirado ou embasado a estrutura normativa nacional.

Não obstante, é importante considerar que a exposição e o estudo mais aprofundado destes marcos normativos internacionais auxilia na compreensão do contexto de suas idealizações e feitura (geralmente reativas); demonstra as tentativas de eleição de um consenso acerca das definições, notadamente de terrorismo; e evidencia o mote de busca de mobilização para a cooperação ou cooptação da comunidade internacional para a prevenção e o combate ao terrorismo e ao seu financiamento.

Posto este introito, em que pese possíveis tentativas anteriores empreendidas de maneiras dispersas, os esforços concentrados da comunidade internacional para *“definir ‘terrorismo’ como um conceito jurídico surgiram (...) a partir da década de 1920, com muitos esforços, durante 80 anos até o presente, para definir, criminalizar e despolitizar um conceito global comum (...)*²⁰².

Neste sentido, como primeiros marcos normativos internacionais efetivos, relevantes e destacados, tem-se que *“as primeiras tentativas de atribuição de uma*

²⁰¹ HASSEMER, Winfried. **Direito penal**: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 267.

²⁰² SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

identidade internacional [também normativa] ocorreram ao longo da década de 1930”, em primeiro lugar com a III Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal de 1930, manifestada em Bruxelas, na Bélgica, sequenciada pela IV Convenção da mesma natureza, no ano de 1931 e em Paris, na França, e pela V Conferência Internacional de Direito Penal, ocorrida em 1933 na cidade de Madri, na Espanha²⁰³. Sem prejuízo de discussões concernentes à “*crimes de repercussão na ordem internacional*” (entre os quais se pode incluir o terrorismo e o seu financiamento), é sabido que o ideário e o teor das conversações das mencionadas convenções destinava-se a “*assentar bases práticas e condizentes com uma competência penal cosmopolita*”, o que posteriormente evoluiria da cogitação para a criação do Tribunal Penal Internacional²⁰⁴ – cujo relacionamento com a (in)definição de terrorismo será abordado adiante.

Específica e detidamente quanto à temática do terrorismo, em 1937 e em Genebra, na Suíça, vinte e quatro países membros da antiga Liga das Nações (que em 1946 fora dissolvida e veio a ser substituída pela Organização das Nações Unidas – ONU) redigiram e adotaram a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo²⁰⁵. Esta investida internacional, inicialmente proposta pelo governo francês à época²⁰⁶, restou motivada “*em resposta ao ataque perpetrado por separatistas croatas e macedônicos em Marselha, que culminou na morte do Rei Alexandre I da Iugoslávia*”²⁰⁷ e do Ministro das Relações Exteriores da França, Louis Barthou, após a negativa da Itália de extraditar os perpetradores com base em exceções à ofensas políticas²⁰⁸.

Apesar de o Tratado não ter sido exitoso em definir juridicamente o fenômeno do terrorismo, a sua relevante contribuição se deu no sentido de definir atos de

²⁰³ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 49.

²⁰⁴ MUNHOZ, Laertes M. Repressão internacional da criminalidade. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, [S. d.], p. 121-146. P. 121. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/6159>>. Acesso em 27 mai. 2020.

²⁰⁵ BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL. **Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo**. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

²⁰⁶ BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL. **Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo**. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

²⁰⁷ ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 15.

²⁰⁸ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

terrorismo “*como sendo atos criminais dirigidos contra o Estado, intencionados e calculados para criar um estado de terror nas mentes de pessoas particulares ou no público em geral*” mediante a prática de uma série de condutas declinadas no instrumento²⁰⁹. Contudo, em razão de ausência de consenso “*quanto à proposta apresentada*”²¹⁰ e sobretudo por efeito de dissensos entre os Estados-membros²¹¹, a Convenção para a Prevenção e Punição de 1937 jamais chegou a ser ratificada e nunca surtiu efetividade jurídico-normativa.

Considerada esta frustração, a abordagem da temática do terrorismo somente retornou para o cenário internacional de discussão e de proposição na IV Convenção de Genebra, na Suíça, ocorrida em 1949 e já no âmbito da Organização das Nações Unidas, oportunidade na qual, sem a ambição de definir terrorismo, a pauta relacionava-se com a “*proteção dos civis em tempo de guerra*”²¹².

Em 1954 a *International Law Commission*, comissão estabelecida pela Assembleia Geral da Organização das Unidas e cuja competência e missão caracteriza-se como elaborar estudos e recomendações para o desenvolvimento das normativas internacionais²¹³, definiu pela primeira vez o que seria uma ofensa internacional de terrorismo, comentando-se ainda que este projeto fora revisado nos anos de 1991, 1995, 1996 e 1998²¹⁴.

Como marco temporal intermediário, tem-se que desde 1963 a Organização das Nações Unidas “*já produziu dezenove instrumentos jurídicos (Convenções e Protocolos) que visam a prevenção do terrorismo, os quais são separados em distintos segmentos de criminalidade relacionados ao fenômeno*”, a partir dos quais, em nota paralela, é possível identificar um “*caráter indubitavelmente expansionista*”, e três obrigações constantes às quais os Estados signatários devem se submeter: “a

²⁰⁹ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 17.

²¹⁰ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 50.

²¹¹ BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL. **Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo**. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

²¹² ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 16.

²¹³ INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Home**. Disponível em: <<https://legal.un.org/ilc/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

²¹⁴ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

*criminalização de condutas, o processamento e extradição de agentes, e a imposição de medida acessórias tendo em vista a supressão do terrorismo*²¹⁵.

Já na década de 1970 e com uma temática e abordagem mais específicas, pactuou-se o Convênio de Haia (Holanda) para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, exatamente no ano de 1970, seguindo-se o Convênio de Montreal (Canadá) para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, em 1971, e a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, disposta para assinaturas em Estrasburgo, na França, em 1977²¹⁶.

É importante asseverar, por motivos de contextualização, que àquele período histórico, marcado pelo choque causado pelos atentados de palestinos nas Olimpíadas de Munique (Alemanha) de 1972, houve gravíssimos desacordos entre os Estados-membros junto às Assembleias Gerais da Organização das Nações Unidas em relação à definição de terrorismo, as suas causas e as medidas a serem adotadas para a resolução desta questão²¹⁷.

Em 1988 na cidade de Nova York (Estados Unidos da América) acordaram a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas²¹⁸.

No ano de 1989 um importante passo de cooperação e coordenação internacional fora tomado com a criação do *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)* (em português, o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro – GAFI), estabelecido na Conferência do Grupo dos Sete países por determinada métrica mais desenvolvidos do mundo (G7) que aconteceu em Paris, na França, em resposta às crescentes preocupações relativas à criminosa prática global

²¹⁵ Ademais, são os seguimentos: “(i) aviação civil; (ii) salvaguarda de pessoas internacionalmente protegidas; (iii) tomada de reféns; (iv) materiais nucleares; (v) navegação marítima; (vi) materiais explosivos; (vii) atentados terroristas; (viii) financiamento ao terrorismo; e (ix) terrorismo nuclear”. ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 16-18.

²¹⁶ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 50.

²¹⁷ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²¹⁸ MACHADO JÚNIOR, Elisio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 50.

de “lavagem de dinheiro”, condutas consideradas como grandes ameaças aos sistemas bancários e financeiros²¹⁹.

À parte da cronologia estabelecida neste momento, este organismo internacional²²⁰, que em 2001 adicionou à sua missão o combate ao financiamento do terrorismo (e em 2012 somou às suas funções os esforços para conter o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa)²²¹, possui como objetivos “estabelecer padrões e promover a implementação eficaz de medidas legais, regulamentares e operacionais para combater” as práticas acima elencadas, bem como “outras ameaças relacionadas à integridade do sistema financeiro internacional”, monitorando as implementações das medidas nos países, revisando técnicas e “promovendo a adoção e implementação” global de suas recomendações²²².

Retomando-se a linearidade temporal, a partir da década de 1980 e culminando com o final da Guerra Fria na década de 1990, a comunidade internacional passou a experimentar maior consenso, consolidando-se desta maneira a Declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, em 1994, documento considerado como um “avanço” por estabelecer uma definição, ainda que preliminar, de terrorismo, a qual, por mais que não dispusesse acerca de responsabilização e não possuísse o condão de ser considerada um consenso, acabou por constituir-se como a “básica concepção política de terrorismo” para a comunidade internacional²²³.

Neste momento, aludindo-se à uma espécie de marco normativo internacional negativo, cumpre comentar que em 1988 a Conferência de Roma (Itália) criou o Tribunal Penal Internacional, corte cuja jurisdição e competência seria a de “*julgar os crimes considerados de maior gravidade que constituem ameaça à paz, à segurança e ao bem-estar da humanidade e que afetam a comunidade internacional em seu*

²¹⁹ FATF-GAFI. **History of the FATF**. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

²²⁰ Composto pelos seguintes países: Alemanha, Canadá, Estados Unidos da América, França, Itália, Japão e Reino Unido.

²²¹ FATF-GAFI. **History of the FATF**. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

²²² FATF-GAFI. **What do we do**. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

²²³ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

*conjunto*²²⁴. Contudo, relativamente ao terrorismo, em consequência à “*falta de consenso da comunidade sobre sua definição*”²²⁵, o crime não foi inserido no Estatuto de Roma, apesar de sua preocupação e condenação (moral e política) global²²⁶.

Consignada uma ausência de consenso global acerca da definição (jurídica) de terrorismo, ao final da década de 1990 e no início dos anos 2000 “*maiores progressos foram alcançados em nível regional*”, exemplificando-se com documentos da Liga Árabe em 1998, da Organização para a Cooperação Islâmica em 1999, da União Africana em 2000 e da Organização para Cooperação de Xangai em 2001²²⁷.

Referindo-se aos (macro e micro) organismos de relevância internacional em relação ao fenômeno e à temática do terrorismo e do seu financiamento, tem-se que o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas desempenha um papel de alta importância, sobretudo em tempos mais recentes, tendo liderado a “*luta internacional contra o terrorismo como órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais*”, agindo de maneira “*quase-legislativa*” ao “*impor obrigações aos Estados-membros da ONU*” e direcionando os esforços globais de contraterrorismo, bem como impondo sanções em indivíduos e empresas consideradas afiliadas “*redes terroristas*”²²⁸. À esta guisa, cita-se como exemplo da atuação logo acima comentada a Resolução nº. 1.267, de 1999, que sancionou o Talibã “*por abrigar e treinar terroristas no território do Afeganistão, bem como por sua recusa em render Osama bin Laden*”²²⁹.

Inobstante a referida e exemplificativa Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, o ano de 1999 foi representou um momento

²²⁴ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 21.

²²⁵ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 22.

²²⁶ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²²⁷ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²²⁸ BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²²⁹ BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

histórico em razão de outro marco normativo internacional: a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo.

A Convenção do Financiamento do Terrorismo de 1999 caracterizou-se como o documento internacional que chegou mais perto de “*fornecer uma definição geral com o objetivo limitado de criminalizar o financiamento do terrorismo*”²³⁰, tendo oficialmente entrado em completo e irrestrito vigor em abril de 2002²³¹.

Este Tratado igualmente dispôs acerca do dever de cooperação dos Estados-membros, “*inclusive mediante a implementação de medidas no âmbito financeiro que assegurem*”, entre outras medidas, “*a identificação dos autores de transações financeiras*”; a obrigatoriedade de informação de operações atípicas e suspeitas às autoridades competentes; e “*a manutenção dos registros necessários das transações domésticas e internacionais nos últimos cinco anos (artigo 18)*”²³², atitudes atualmente reconhecidas como basilares de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (PLD-FT). Não obstante, diversos outros mecanismos preventivos foram contemplados na Convenção, à exemplo da identificação, detecção, congelamento ou confisco de recursos “*empregados ou alocados para praticar atos terroristas, bem como as rendas provenientes de prática de tais atos (artigo 8º, parágrafo 1º)*”, bem como “*assistência mútua para fins de investigações criminais ou processos criminais ou de extradição no que se refere ao financiamento do terrorismo (artigo 12)*”²³³.

No ano 2000, o *Terrorism Act*, da Inglaterra, que sofreu emendas em 2006, constituiu-se como um “*exemplo de sistema jurídico internacional que pretende trazer a definição de terrorismo a partir de determinados atos previamente elencados no próprio diploma*”²³⁴.

²³⁰ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²³¹ TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²³² LIMA, Vinicius de Melo. A internacionalização do Direito Penal e a persecução ao financiamento do terrorismo. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 74, p. 119-154, jul. 2013 – dez. 2013. P. 145.

²³³ LIMA, Vinicius de Melo. A internacionalização do Direito Penal e a persecução ao financiamento do terrorismo. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 74, p. 119-154, jul. 2013 – dez. 2013. P. 145.

²³⁴ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 19.

Conforme já declinado anteriormente, os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova York, nos Estados Unidos da América, além de se apresentarem como o ataque terrorista de maior expressão e simbolismo da História moderna, se configurou como o marco inicial das políticas de contraterrorismo²³⁵, iniciando uma “*era dourada*” dos estudos acerca do fenômeno do terrorismo, superando-se um histórico de marginalização e possibilitando o seu reconhecimento como um “*campo distinto*”²³⁶.

Como resposta jurídico-normativa, social e política, o Governo Federal dos Estados Unidos da América, à época representado por George W. Bush, pouco mais de um mês após os eventos editou o “*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*”, comumente conhecido pelo seu acrônimo “*Patriot Act*” (cuja vigência chegou a ser estendida pelo presidente Barack Obama até 27 de julho de 2015), “*que trazia como prioridade a prevenção de futuros ataques terroristas*”²³⁷.

Em razão dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 houve uma mobilização não apenas dos Estados Unidos da América como alvo imediato e material, mas de toda a comunidade internacional. Neste sentido, comenta-se acerca da Resolução nº. 1373, de 2001, editada pelo Conselho da Segurança da Organização das Nações Unidas, que, como medida principal e tomando um “*passo incomum*” com base em sua autoridade para manter a paz (baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas)²³⁸, demandou que todos os Estados-membros criminalizassem o terrorismo em suas legislações domésticas²³⁹. Adicione-se que a Resolução nº. 1373, de 2001, não se limitou ao mandamento de criminalização do terrorismo, mas o estendeu também para o financiamento do terrorismo de toda e qualquer organização

²³⁵ BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²³⁶ CHENOWETH, Erica; GOFAS, Andreas. The Study of Terrorism: achievements and challenges ahead. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²³⁷ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 20.

²³⁸ TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²³⁹ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

terrorista, desejando ao final que estes cortes atingissem os recursos, as economias e as capacidades de utilizações de redes de financiamentos²⁴⁰.

Não obstante, ainda no ano de 2001 o Parlamento Europeu também aprovou uma “*recomendação sobre a luta contra o terrorismo*”, promovendo uma aceleração da “*aprovação do Plano de Ação em matéria de terrorismo do Conselho Europeu Extraordinário*”²⁴¹. Nesta oportunidade, também houve a definição de terrorismo por parte da Comissão Europeia, “*porém de modo menos abrangente*”²⁴².

Como reminiscências da exposição dos mais relevantes e importantes marcos normativos internacionais elenca-se a Convenção Interamericana contra o Terrorismo de 2002, sinalada em Barbados e que para os seus Estados-membros representou o início de um “*compromisso de adotar as medidas necessárias para o combate ao terrorismo através da cooperação internacional*”²⁴³; a Decisão-Quadro nº. 475 do Conselho da União Europeia, de 2002, que pela primeira vez introduziu “*bases mais precisas a uma definição comum para o crime de terrorismo aos Estados membros*”²⁴⁴; a Resolução nº. 1.556 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, de 2004, que, considerada a reação negativa (sobretudo de ativistas dos Direitos Humanos) acerca da vagueza da definição de terrorismo da Resolução nº. 1.373, a ressignificou de maneira mais pormenorizada, igualmente estabelecendo um regime de “*soft-guide*” para sua a implementação, buscando estimular maiores convergências na comunidade internacional²⁴⁵; o estabelecimento de pilares de uma “*abordagem holística para combater o terrorismo*” na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 2006²⁴⁶; e as Recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI),

²⁴⁰ TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²⁴¹ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 52.

²⁴² MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 21.

²⁴³ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 18.

²⁴⁴ MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 53.

²⁴⁵ SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

²⁴⁶ BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019. S. p.

notadamente de 2012, cujo intento e objetivo do documento caracteriza-se como, mediante um conjunto de padrões, “*fortalecer as salvaguardas globais e proteger ainda mais a integridade do sistema financeiro, fornecendo aos governos ferramentas mais fortes para agir contra crimes financeiros*”²⁴⁷.

Com base no trabalho de Alexandre Wunderlich, é importante observar que enquanto os Estados Unidos da América (após os atentados de 11 de setembro de 2001) endureceram a sua legislação penal, mas também promoveram medidas executivas com o intuito preventivo e operacional, as experiências da Espanha (após os atentados de 11 de março de 2004) e do Reino Unido (após os atentados de 7 e 21 de julho de 2005) reforçaram uma “*tendência punitivista*”²⁴⁸, com uma resposta essencialmente repressiva pelo Processo Penal, inclusive utilizando para as suas legislações as nomenclaturas de “antiterrorismo” sem necessariamente voltar-se à este objetivo.

Apresentados e descritos os marcos normativos internacionais relativos à política criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento – ainda que constatado o fato de que o conjunto normativo global muito mais se ocupa do combate destes fenômenos e práticas –, sequencialmente se adentra na exposição dos marcos normativos nacionais.

2.3 MARCOS NORMATIVOS NACIONAIS

Neste subcapítulo se iniciará a verticalização da investigação no âmbito brasileiro, elencando-se os principais e mais relevantes marcos normativos nacionais relativos à prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

Isto considerado, é indispensável afastar eventual impropriedade teórica e prática de que o terrorismo (e o seu financiamento) não são questões atinentes e dignas de (pre)ocupação, inclusive teórica²⁴⁹, no Brasil, estabelecimento que em grande parte justifica e guia o tema desta pesquisa. À esta guisa, explica-se que a

²⁴⁷ FATF-GAFI. **History of the FATF**: FATF Recommendations. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

²⁴⁸ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 215-230.

²⁴⁹ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 48.

temática não fora abordada de maneira tão substancial até o presente momento e tampouco à medida de sua importância, eis que um problema tão grande, ainda que potencialmente, deve ser tratado de maneira extensa, proficiente e profícua.

Neste sentido, subsiste determinado coro popular (inclusive dentro das esferas institucionais de poder) “*que acredita ser tão improvável um atentado terrorista contra o Brasil*”, motivo pelo qual entende “*que essa é uma questão que não mereceria muita atenção*”²⁵⁰, discordando até mesmo da existência de uma tipificação nacional do terrorismo²⁵¹. Outros móveis apresentam-se como a vontade de não causar estigmas à determinadas proveniências nacionais e religiosas com densidade populacional e representatividade no país; possível afetação negativa ao turismo no Brasil; alinhamento com posturas de outros países consideradas como equivocadas ou não favoráveis à imagem nacional; a percepção do Brasil como um “*país pacífico e tolerante o que, de alguma forma, torná-lo-ia imune ao terrorismo*”; e a superstição de que apresentar a temática poderia atrair o terrorismo²⁵².

Não obstante, a “*insuficiente coordenação e falta de interoperabilidade dos vários entes envolvidos nas atividades de prevenção, combate e resposta ao terrorismo*” pode ser entendida como um “*característico atavismo, mais propenso à ação reativa que a preventiva*”, compreensão fundada na aparente ausência de terrorismo manifestado no território brasileiro (“*mito da imunidade*”), pressuposto equivocado que dificulta a visualização do terrorismo como uma “*ameaça real*”²⁵³.

Nesta perspectiva, correto é o posicionamento de que, em que pese “o problema [aparentemente] não afeta[r] diretamente o Brasil ou a América Latina” – constatação que não se sustenta após uma análise detida de fatos conjunturais, conforme se apresentará sequencialmente –, uma preocupação (científica, teórica,

²⁵⁰ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 189.

²⁵¹ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 67.

²⁵² LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 55.

²⁵³ BUZZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 8, p. 9-19, set. 2013. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-%C3%89-NECESS%C3%81RIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 9-10.

político-criminal, normativa e dogmática) neste alinhamento ao menos deve consignar “a necessidade de prevenção em relação a futuras ameaças”²⁵⁴, evitando-se assim uma “lógica do cisne negro” em considerar um evento improvável (mas de alto impacto) como impossível²⁵⁵, deixando-se de criar estratégias adequadas de prevenção, monitoramento e resposta. Isto porque “as características de imprevisibilidade e amplitude na ação garantem aos promotores do terrorismo a manutenção da iniciativa estratégica”, sendo necessária a atenção e ação para esta temática, devendo o “Estado estabelecer, preventivamente, políticas, estratégias e planos para fazer face a eventuais emergências decorrentes de atos terroristas, independentemente de ser iminente ou remota a possibilidade de sua ocorrência”²⁵⁶.

Referentemente à concreta problemática do terrorismo no Brasil, Jorge Mascarenhas Lasmar desempenha cuidadoso, detalhado e esclarecedor estudo que evidencia, além da presença de terroristas e de organizações terroristas no país, a existência de potenciais incubadoras e focos de terrorismo, ressaltando já de início que “o Brasil se encontra vulnerável ao terrorismo internacional assim como qualquer outro país”²⁵⁷.

À esta guisa, o autor rememora que “a atividade terrorista não se encerra apenas nos atentados terroristas em si”²⁵⁸, na medida em que o ataque apenas compõe e não resume o “ciclo da atividade terrorista”, subsistindo “uma série de atividades interconectadas”, à exemplo do “recrutamento, radicalização e difusão de

²⁵⁴ NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideu (Uruguai), n. 42, p. 43-69, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 54.

²⁵⁵ TALEB, Nassim Nicholas. **A lógica do Cisne Negro: O impacto do altamente improvável**. 10 ed. Rio de Janeiro: BestBusiness, 2016. *Passim*.

²⁵⁶ BUZZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 8, p. 9-19, set. 2013. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-%C3%89-NECESS%C3%81RIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 10-11.

²⁵⁷ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 47.

²⁵⁸ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 48.

*ideias, financiamento, treinamento, logística, administração de recursos materiais, compartilhamento de conhecimento e materiais, planejamento, vigilância*²⁵⁹.

Sequencialmente, criticando a postura “negativista” brasileira, Jorge Mascarenhas Lasmar, com apoio em dados e informações de fontes abertas, destaca a ocorrência de atividades terroristas no território nacional desde o início da década de 1980, com envio de representantes de mentores de notórios e devastadores ataques terroristas (como aquele de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América); passagens e permanências de indivíduos para “*atividades de radicalização e recrutamento*”, inclusive na cidade de Curitiba; ações perpetradas na Argentina com ordens emanadas de pessoas no Brasil; a presença de grupos terroristas como o “*Hezbollah, Hamas, Jihad Islâmica e Gamat Al-Islamiyah*” e conexões com a Al Qaeda; de maneira que “*a Polícia Federal tem identificado uma crescente evolução da ameaça terrorista no Brasil*” e a utilização do território nacional de maneira primeiramente instrumental para “*recrutamento, apoio, treinamento, comunicações além de suporte a operações de segurança para atos de terrorismo praticados no exterior*”²⁶⁰, não obstante a repercussão nos negócios internacionais do país na hipótese de atentados em aliados-chave, a questão das fronteiras e as ativas missões de paz do Brasil no exterior²⁶¹.

Superado este tópico e comprovada a necessidade de preocupação e de abordagem do terrorismo no contexto brasileiro, adentra-se de maneira detida e organizada na exposição e descrição dos marcos normativos nacionais da política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

Em que pese algumas apresentações sobre a temática do terrorismo no Brasil principiarem com a edição e as disposições da Lei de Segurança Nacional (Lei nº. 7.170/1983), tem-se que o histórico dos marcos normativos nacionais possui origens muito mais antigas. Neste sentido, “*mesmo em período anterior à expressão ‘terrorismo’ ter sido cunhada*” – o que ocorreu conceitualmente em 1335 e

²⁵⁹ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 48.

²⁶⁰ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 49-53.

²⁶¹ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 65.

fenomenologicamente entre 1793 e 1794 –, as Ordenações Filipinas de 1603 previam o crime de Lesa Majestade, o que à época “*poderia ser interpretado como causador de terror*” contra a ordem política estabelecida, justificando-se a vigência da normativa em razão da contemporânea vinculação do Brasil Colônia à Coroa Portuguesa²⁶².

O Código Penal do Império de 1831, contexto histórico onde se verificou “*uma espécie de repressão aos delitos contra a segurança nacional e a ordem política*”, possuía Títulos específicos para “*crimes contra a existência política do Império*” e “*crimes contra a segurança interna do Império e pública*”, além de apresentar “*crimes públicos*”, ainda que não se referisse categoricamente às expressões “*terror*” e “*terrorismo*”²⁶³.

O Código Penal Republicano, editado em 1890, “*manteve praticamente as mesmas disposições do Código Penal do Império no que diz respeito à segurança nacional, apenas adequando-o para a terminologia republicana*”²⁶⁴.

Sequencialmente, em 1921 fora publicado o Decreto nº. 4.269, “*que regulava a repressão ao anarquismo*”, considerando-se que à época “*o país estava sob ameaça de um terrorismo anarquista*” – justamente no período da primeira onda do terrorismo moderno –, sendo que a legislação buscava reprimir tumultos e desordens públicas, sobretudo praticadas mediante atentados à bomba²⁶⁵.

A Lei nº. 38, de 1935, foi promulgada como resposta do Estado à Intentona Comunista ou Revolta Vermelha de 1935, “*tipificando criminalmente condutas como realizar alteração constitucional por meios violentos e a oposição ao livre funcionamento de qualquer dos poderes políticos da União*”, de maneira que os seus dispositivos penais muito se assemelham com as “*práticas típicas do terrorismo atual*”, criminalizando especificamente os atos incitados e perpetrados em detrimento de indivíduos ou bens por “*motivos doutrinários, políticos e religiosos*”²⁶⁶.

²⁶² VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 83.

²⁶³ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 83-84.

²⁶⁴ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 84.

²⁶⁵ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 84-85.

²⁶⁶ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 85.

Na data de 11 de setembro de 1936 a Lei nº. 244 instituiu, como órgão da Justiça Militar, o Tribunal de Segurança Nacional, em clara violação ao princípio do Juízo natural, que funcionaria durante a vigência de estado de guerra, compor-se-ia por juizes nomeados livremente pelo Presidente da República e julgaria “*crimes com finalidades subversivas das instituições políticas e sociaes [sic]*”²⁶⁷.

Em 1938 a Lei Constitucional nº. 01 alterou a Constituição da República de 1937 e introduziu a expressão “terror” pela primeira vez no ordenamento jurídico pátrio, alterando as normas concernentes à segurança nacional, sendo que igualmente em 1938 fora editado o Decreto-Lei nº. 431, “*cujo art. 2º, item 8, previa pena de morte para condutas que tivessem como objetivo suscitar o terror, com o fim de atentar contra a segurança nacional*”²⁶⁸.

No ano de 1953 a Lei nº. 1.802 buscou inovar nas “*definições para os crimes contra o Estado e a ordem política*”, mas manteve disposições semelhantes às normativas que lhe antecederam, afastando-se, contudo, a pena capital e máxima para os delitos em comento²⁶⁹.

Nas décadas de 1960 e 1970 e especificamente quanto à temática em questão, o contexto político brasileiro foi “*marcado por atentados contra agentes diplomáticos estrangeiros e pela ação de grupos rebeldes*” que se insurgiam contra grupos de extrema-direita e principalmente em oposição ao regime ditatorial que se iniciou em 1964²⁷⁰.

Neste contexto e ainda no período do Governo Militar no Brasil, em 1967 o Decreto-Lei nº. 314 constituiu-se como a primeira legislação brasileira a contemplar expressamente o terrorismo, seguindo-se os Decretos-Lei nº. 510 e 898 em 1969, estes dois últimos sob a égide do Ato Institucional nº. 5 (AI-5) – registrando-se ainda

²⁶⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº. 244**, de 11 de Setembro de 1936. Institue, como órgão da Justiça Militar, o Tribunal de Segurança Nacional, que funcionará no Distrito Federal sempre que fôr decretado o estado de guerra e dá outras providencias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-244-11-setembro-1936-503407-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Institue%2C%20como%20org%C3%A3o%20da%20Justi%C3%A7a,guerra%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias>>. Acesso em 16 mar. 2021.

²⁶⁸ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 85-85.

²⁶⁹ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 86-87.

²⁷⁰ NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideu (Uruguai), n. 42, p. 43-69, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 57.

que o Decreto-Lei nº. 898/1969, posteriormente complementado pelos instrumentos do Decreto-Lei nº. 975/1969 e 5.786/1972, versava acerca dos “*crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social*”²⁷¹ –, os quais foram instrumentos normativos utilizados para a notável majoração das penas aos delitos de “*destruição e terror*”²⁷². Não obstante, a Lei nº. 6.620, de 1978, revogou o Decreto-Lei nº. 898/1969 ao passo que manteve virtualmente toda a sua exegese e disposições, “*acrescentando a finalidade atentatória à segurança nacional*”²⁷³.

No início da década de 1980 “o assunto [do terrorismo] já era intensamente discutido” por ocasião do eferescente cenário político das duas décadas anteriores, de maneira que no ano de 1980 “*constituiu-se uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para debater a escalada da ação terrorista no país*”, em que pese o posicionamento à época ser majoritariamente inclinado para o entendimento de que seria dispensável “*uma legislação específica*” ante o fato de que determinadas outras leis versavam sobre crimes contra a segurança nacional²⁷⁴.

Em 1983 a Lei nº. 6.620/1978 restou revogada pela Lei nº. 7.170, comumente conhecida como Lei de Segurança Nacional e vigente (ao menos formalmente e de maneira cogente) até a atualidade, normativa junto à qual está criminalizada em seu artigo 20 a prática de atos terroristas perpetrados com a causa e com o propósito de “*inconformismo político e obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas*”²⁷⁵.

Este instrumento legislativo, cuja exegese parte de “*uma premissa hegeliana de que o Estado seria o guardião oficial das liberdades individuais, somente a ele cabendo garanti-las*” e que desta forma fez “*erigir o Estado, enquanto ente jurídico*

²⁷¹ RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Segurança Nacional, terrorismo e eleições**. In: JOTA, 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seguranca-nacional-terrorismo-e-eleicoes-18102018>>. Acesso em 1 dez. 2020. P. 2.

²⁷² VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 87-89.

²⁷³ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 89.

²⁷⁴ NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideu (Uruguai), n. 42, p. 43-69, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 57.

²⁷⁵ NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideu (Uruguai), n. 42, p. 43-69, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 58.

*abstrato, em bem jurídico digno de tutela penal*²⁷⁶, vêm recebendo diversas críticas da doutrina especializada no sentido de “*déficit de legitimidade democrática do período militar*”, “*excepcionalidade Constitucional de 1969*”, “*ausência de objetividade jurídica de tutela*”, desafios frente à leitura pela Constituição da República de 1988 (seja pela “*punibilidade de estados prévios ao de lesão e o conseqüente trauma ao princípio da culpabilidade e da presunção de inocência em sua vertente material*” ou pela “*impossibilidade de lesão de objetos materiais vagos, corolário indispensável do princípio da legalidade em sua vertente de nullum crimen nulla poena sine lege certa*”) e justaposições de normas penais, além de apresentar situações jurídicas desfavoráveis aos acusados e problemas em relação à especialidade, face aos “*elementos subjetivos específicos*”, à legalidade (pela exigência de “*certeza da norma penal*”) e à alternatividade (pela “*lógica do princípio da legalidade e do non bis in idem*”), apresentando-se problemas na “*insegurança jurídica e no risco de restrição de liberdade imposto ao cidadão*”, acarretando na “*falta de estabilidade das relações sociais, de forma a impossibilitar o conhecimento dos limites relativos aos mandamentos e proibições*”, não devendo o indivíduo “*pagar com a sua liberdade*” pela “*falta de técnica legislativa*”²⁷⁷.

Ainda sobre a Lei nº. 7.170/1983, Alexandre Wunderlich rememora que a legislação é pouco anterior à uma Doutrina de Segurança Nacional que implementava no país uma “*política criminal do terror*”²⁷⁸. E apesar de a Lei de Segurança Nacional ter sido uma “*tentativa legislativa de superação do Modelo Autoritário de Segurança Nacional*”, tem-se que este objetivo não fora cumprido integralmente, de modo que o Brasil não teria superado o “*modelo de violências de Estado e, assim, não adotamos um Modelo de Defesa do Estado de Direito*”²⁷⁹.

²⁷⁶ RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Segurança Nacional, terrorismo e eleições**. In: JOTA, 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seguranca-nacional-terrorismo-e-eleicoes-18102018>>. Acesso em 1 dez. 2020. P. 3.

²⁷⁷ RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Segurança Nacional, terrorismo e eleições**. In: JOTA, 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seguranca-nacional-terrorismo-e-eleicoes-18102018>>. Acesso em 1 dez. 2020. P. 3-5.

²⁷⁸ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 134.

²⁷⁹ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 135 e 166.

Ressalta-se a necessidade destas considerações ainda nesta fase do trabalho justamente para *“aclara a discussão, enquanto não haja atividade positiva do legislador tendente a disciplinar as condutas específicas quanto ao terrorismo ou ainda revogar expressamente a lei anterior à Constituição de 1988”* – não obstante o posicionamento doutrinário de que, comparando-se a Lei de Segurança Nacional com a Lei de Terrorismo de 2016, parece-se que o tipo penal constante do primeiro instrumento legislativo em questão, sobre o qual *“não houve revogação expressa pela novatio legis da regra prevista no artigo 20 da LSN de 1983”*²⁸⁰, é mais restrito em relação à *“amplitude da lesão ao bem jurídico supraindividual”*²⁸¹, até mesmo por ter sido redigido em um *“passo largo rumo à democratização e ao humanismo do sistema legal de Segurança Nacional”*, constituindo-se como *“uma primeira tentativa de superação do Modelo Autoritário de Segurança Nacional”*²⁸².

Após a conclusão dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987²⁸³, a nova Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, em que pese não realizar a definição de terrorismo, menciona-o em dois artigos, prevendo em seu artigo 4º *“o repúdio ao terrorismo como um dos princípios norteadores das relações externas do Brasil”* e dispondo ao seu rol de direitos e garantias fundamentais do artigo 5º, especificamente no inciso XLIII, acerca do caráter hediondo do delito, *“trazendo todas as consequências jurídicas, como a insuscetibilidade de fiança, graça ou anistia”*²⁸⁴.

Em 1998, ainda que igualmente sem precisar a definição de terrorismo – igualmente como ocorrera com a Lei nº. 105, de 2001, que dispõe acerca do sigilo de operações financeiras²⁸⁵, publicou-se a Lei nº. 9.613 que, dentre outras

²⁸⁰ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 165.

²⁸¹ RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Segurança Nacional, terrorismo e eleições**. In: JOTA, 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seguranca-nacional-terrorismo-e-eleicoes-18102018>>. Acesso em 1 dez. 2020. P. 5-6.

²⁸² WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 132.

²⁸³ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 68.

²⁸⁴ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo: contornos e legitimidade à luz do direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 90.

²⁸⁵ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo: religiões, intelectuais, mídias**. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 188.

especificidades, “*criou o Conselho de Atividades Financeiras (COAF), bem como dispôs sobre os crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores*”, à época mencionando-se expressamente o crime antecedente do terrorismo (ao passo que o financiamento do terrorismo fora incluído em 2003 a partir da Lei nº. 10.701)²⁸⁶. Neste ponto é digna de nota a relevância e a importância da Lei nº. 9.613/1998 para a presente temática em função da comum conexão entre a lavagem de capitais e especificamente o financiamento do terrorismo, além do fato de que, conforme se apresentará adiante de maneira mais detida, este diploma trouxe uma série de mecanismos preventivos igualmente atinentes à questão do terrorismo e o seu financiamento (seja por aplicação concreta ou por possíveis aproximações político-criminais e dogmáticas).

No ano de 2003 foi editada a Lei nº. 10.744 cujo específico propósito configura-se como dispor que a União Federal “*assume a responsabilidade de terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerras ou eventos correlatos contra aeronaves brasileiras ou operadas por empresas brasileiras*”, inspirando-se para tanto no *Terrorism Risk Insurance Act (TRIA)* dos Estados Unidos da América e remetendo-se tão somente aos eventuais atentados terroristas praticados contra aeronaves, limitando a responsabilidade financeira em US\$ 1 bilhão pagos mediante títulos do Tesouro Nacional brasileiro²⁸⁷ – comentando-se ainda que apesar de a legislação em comento definir terrorismo, é possível categorizar o diploma como norma penal em branco na medida em que “*estabelece que o Ministério da Defesa é responsável por atestar que os atos elencados no art. 1º possuem natureza terrorista*”²⁸⁸.

Ensaçando uma nova legislação referente ao fenômeno e à temática do terrorismo, evidências demonstram que em 2007 o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República teria realizado consultas acerca da legislação antiterrorista brasileira, concluindo-se que “*a Lei de Segurança Nacional dificilmente seria aplicada, em função do momento específico em que foi concebida -*

²⁸⁶ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 91.

²⁸⁷ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 57-58.

²⁸⁸ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 91.

durante a ditadura militar - e da vigência da nova Constituição”, concluindo-se “*pela necessidade de uma nova legislação sobre o tema*”, o que não viria a se concretizar àquele momento, tendo inclusive fracassado a iniciativa em 2009 do “*Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo (CPCT)*” neste sentido²⁸⁹.

Em 2010 o Plenário do Supremo Tribunal Federal, julgando “*a prisão preventiva para fins extradicionais de um extraditando submetido a investigação penal pela suposta prática do delito de terrorismo*”, reconheceu que o Brasil não possuía uma definição legislativa de terrorismo, similarmente ao dissenso e insucesso da comunidade internacional em realizar esta tarefa²⁹⁰.

Junto ao ano de 2013 houve a edição da Lei nº. 12.850, denominada Lei das Organizações Criminosas, que em seu âmbito de aplicação inseriu as organizações terroristas²⁹¹.

Em 2015, cumprindo com as disposições e as Resoluções internacionais específicas neste sentido, não obstante as investidas do GAFI, o Brasil promulgou a Lei nº. 13.170, “*que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que prevejam esse tipo de sanção*”²⁹² e “*cujo objetivo central*” caracterizava-se como “*o rastreamento e o bloqueio em território nacional de bens e ativos pertencentes a pessoas e organizações ligadas ao terrorismo*”, bem como a harmonização do ordenamento jurídico brasileiro “*à Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo*”²⁹³. Contudo, a norma fora posteriormente revogada mediante atualização legislativa, conforme se versará a seguir.

²⁸⁹ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 189.

²⁹⁰ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 71-72.

²⁹¹ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 91-92.

²⁹² VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 92.

²⁹³ NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideo (Uruguai), n. 42, p. 43-69, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 59.

Tem-se que anteriormente à tempos recentes a questão do terrorismo nunca se constituiu como uma prioridade legislativa no país, seja pelos motivos anteriormente esposados (muitos desprovidos de estudo criminológico adequado e empirismo ou alguns até mesmo supersticiosos) ou até mesmo em razão de outros problemas nacionais serem considerados mais graves e emergentes – à exemplo da tentativa de o governo estadunidense cooptar a contribuição do Brasil para a Guerra do Iraque e a resposta do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva de que a sua guerra era contra a fome²⁹⁴. Neste ponto comenta-se ainda que o Brasil foi o último país sul-americano “a adequar sua legislação às recomendações do Gafi e resoluções do CS da ONU”²⁹⁵.

Na medida em que o país remanesca estagnado, as pressões internacionais serviram de impulso²⁹⁶. Considerada a delongada inércia brasileira em contemplar a problemática do terrorismo mesmo tendo assumido compromissos internacionais neste sentido²⁹⁷ (com o exemplo das Resoluções nº. 1.267/1999 e 1373/2001 da ONU), no ano de 2010 o Brasil “foi alvo de uma série de avaliações, cujas conclusões, publicadas, indicaram algumas deficiências graves”, notadamente a ausência de tipificação específica do delito de terrorismo e do crime de financiamento do terrorismo, quedando-se em mora e com ausência de “mecanismos eficazes para implementar as sanções da ONU, impostas sobre grupos terroristas”²⁹⁸, situação que

²⁹⁴ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 184.

²⁹⁵ NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevidéo (Uruguai), n. 42, p. 43-69, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 61.

²⁹⁶ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 192.

²⁹⁷ Um estudo da Unidade de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal, realizado em 2018, indicou que, ao todo, existem dezesseis convenções internacionais referentes à temática do terrorismo que são aplicáveis ao Brasil (BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Tratados sobre terrorismo**. Brasília: MPF, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pg/documentos/TratadosobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf>. Acesso em 05 jun. 2020).

²⁹⁸ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 191.

levou o Brasil a ser colocado em um estágio de acompanhamento (*follow-up*) dedicado a países recalcitrantes²⁹⁹.

Sem o empreendimento de quaisquer atitudes relevantes para modificar este (inexistente) quadro normativo, em 2014 o Brasil se tornou “o único Estado-membro integrante do G-20 que não havia tratado minimamente sobre a matéria atinente ao financiamento e outras práticas de terrorismo”³⁰⁰, e em razão disto “o país foi advertido por essa omissão pelo GAFI”, sendo que em 2015 o Brasil recebeu a visita do Presidente do GAFI que esteve no território brasileiro “para se encontrar com autoridades brasileiras e pressioná-las a aprovar legislação que coloque o Brasil no nível dos padrões globais neste âmbito”, sob pena de excluí-lo do Grupo e sofrer consequências econômicas e mercadológicas negativas perante a comunidade internacional, comentando-se em adição a possibilidade de rebaixamento do nível do grau de investimento no país mediante o entendimento e a atuação das empresas especializadas na análise desta categoria de risco³⁰¹.

Não obstante, outro fator é comumente atribuído ao início de abordagem e ação legislativa referentemente à questão do terrorismo no Brasil, constituindo-se como a “conveniência em atender à exigência do Comitê Olímpico Internacional”³⁰² em consideração à “eminência das Olimpíadas de 2016 em território brasileiro, com a presença de diversos atletas, provenientes de países assolados pelo terrorismo”³⁰³.

Finalmente, em 18 de junho de 2015 a Presidência da República enviou à Câmara dos Deputados, em regime constitucional de urgência, o Projeto de Lei nº. 2.016³⁰⁴ – cujo trâmite se deu de maneira “atípica diante da velocidade em sua

²⁹⁹ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 94-95.

³⁰⁰ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 95.

³⁰¹ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 191-192.

³⁰² VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 96.

³⁰³ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 73.

³⁰⁴ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 187.

*apreciação e aprovação*³⁰⁵ –, que posteriormente se transformaria na Lei nº. 13.260/2016, onde “o Brasil buscou uma integração supranacional e o atendimento a diretrizes de órgãos internacionais quando do tratamento legal do terrorismo”³⁰⁶, na medida em que o instrumento legislativo “se propôs a disciplinar o terrorismo e tratar de suas disposições investigatórias e processuais, além de reformular o conceito de organização terrorista”³⁰⁷.

Junto ao ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº. 13.260/2016 se apresentou para regulamentar o artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição da República³⁰⁸, dispositivo que enrijece o tratamento jurídico-penal ao delito de terrorismo lhe tornando insuscetível de fiança, graça e anistia.

Neste artigo e inciso constitucional entende-se existir um “*mandado de criminalização explícito*”³⁰⁹, constituindo-se desta maneira como um reconhecimento da Constituição da República acerca da “*importância de criminalizar determinados comportamentos*” – sobretudo quando referentes “à *proteção de valores transindividuais*”³¹⁰, não substituindo margem discricionária ao legislador infraconstitucional e ordinário³¹¹, com supedâneo no entendimento de que “o *Direito Penal só pode punir condutas ancoradas na Constituição*”³¹².

Em que pese o instrumento legislativo não estar isento de críticas – sendo a mais contundente aquela que assevera uma falha da Lei nº. 13.260/2016 em “*não*

³⁰⁵ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 96.

³⁰⁶ PONTE, Antonio Carlos da; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Terrorismo: análise da Lei nº 13.260/16. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, vol. 11, p. 132-148, 2017. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/345/172>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 143.

³⁰⁷ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 67.

³⁰⁸ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 96.

³⁰⁹ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 68.

³¹⁰ PONTE, Antonio Carlos da; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Terrorismo: análise da Lei nº 13.260/16. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, vol. 11, p. 132-148, 2017. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/345/172>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 136.

³¹¹ CAVALHEIRO, Veridiana Rosa; RIEGER, Renata Jardim da Cunha. Reflexões sobre a Lei Antiterrorismo (Lei nº 13.260/2016). **Revista Síntese: Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 18, n. 107, p. 208-230, dez./jan. 2018. P. 214.

³¹² PONTE, Leila Hassem da. **O delito de genocídio**. 2012. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. P. 38.

prever o terrorismo praticado com objetivos [e motivações] exclusivamente políticos”³¹³³¹⁴ –, a norma possui os méritos de almejar a adequação do Brasil aos consensuais padrões internacionais de prevenção e combate ao terrorismo e ao seu financiamento, buscar “*conciliar a necessidade de se estabelecer uma definição para terrorismo (para criminalizar esta conduta) e o imperativo de se proteger liberdades e garantias constitucionalmente garantidas*”³¹⁵ e definir no ordenamento jurídico pátrio, ainda que não de forma e modo perfeito (mas esforçando-se para “*salvaguardar o princípio da taxatividade e da legalidade*”³¹⁶), os delitos de terrorismo e de financiamento do terrorismo, entre outros.

Neste último ponto e especificamente em relação ao crime de terrorismo a Lei nº. 13.260/2016 “*exige quatro requisitos*” para a configuração do tipo penal em questão, sendo “*a prática de atos terrorista, expressamente listados no texto legal*”; “*motivação consistente em xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e [ou] religião*”; “*a finalidade específica de provocar terror social ou generalizado*”; e, não obstante, “*o resultado concreto de expor a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública*”³¹⁷.

Neste ponto é importante e oportuno comentar que além das medidas assecuratórias previstas – igualmente reguladas pela recente Lei nº. 13.810/2019 –, a Lei nº. 13.260/2016 não se constitui como “Antiterrorismo” na medida em que não prevê mecanismos hábeis de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, além de outros crimes, sendo a Lei nº. 9.613/1998 (denominada como Lei de Lavagem de

³¹³ PONTE, Antonio Carlos da; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Terrorismo: análise da Lei nº 13.260/16. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, vol. 11, p. 132-148, 2017. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/345/172>. Acesso em 01 jun. 2020. 145-146.

³¹⁴ Neste sentido, Alexandre Wunderlich comenta, entre outros aspectos, sobre a generalidade, vagueza e indeterminabilidade da Lei, colocando “*em risco o princípio da legalidade*”, com especial menção ao “*parágrafo 2º do artigo 2º*”, entendendo que “*o texto (...) acaba por delegar ao Poder Judiciário o processo de interpretação da definição legal do que seja a exceção – ‘entrega ao Juiz uma chave que abre infinitas portas’*”. In: WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 164-165.

³¹⁵ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo: religiões, intelectuais, mídias**. São Paulo: Labrador, 2018. P. 183-205. P. 185.

³¹⁶ VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo: contornos e legitimidade à luz do direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 97.

³¹⁷ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 99-100.

Dinheiro), ainda que destinada à outras situações típicas, mais exitosa neste sentido de PLD-FT.

Superada a exposição e descrição dos marcos normativos nacionais da política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento – os quais, não por coincidência ou estratégia metodológica, não versam substancialmente sobre o aspecto preventivo –, repisa-se uma vez mais o “*dever do Estado [de] estabelecer, preventivamente, políticas, estratégias e planos para fazer face a eventuais emergências decorrentes de atos terroristas, independentemente de ser iminente ou remota a possibilidade de sua ocorrência*”³¹⁸, caracterizando-se como “*essencial o monitoramento e conscientização das reais ameaças que o fenômeno do terrorismo representa*”, na medida em que “*o fenômeno do terrorismo internacional é algo que não deve ser subestimado*”³¹⁹.

³¹⁸ BUZZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 8, p. 9-19, set. 2013. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-%C3%89-NECESS%C3%81RIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 11.

³¹⁹ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 66-67.

3. POLÍTICA CRIMINAL COMO POLÍTICA PÚBLICA E O ESPECIAL CASO DA PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO NO BRASIL

Junto à este capítulo se dissecará uma nova categoria (as “Políticas Públicas”) para que, de forma intermediária, seja possível confrontá-la com uma categoria já abordada e descrita ao longo do trabalho (a Política Criminal), promovendo-se desta maneira a comparação e, ao final, realizando-se a subsunção de Política Criminal às “Políticas Públicas”, aplicando-se a síntese no caso concreto da política criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

Isto considerado, se utilizará o método comparativo, especialmente no primeiro subcapítulo desta etapa. Sobreleva-se a importância da metodologia e dos métodos científicos e de pesquisa, consignando-se que “*um estudo sem método é um estudo que não se sustenta a si mesmo*”³²⁰ e que “*o método se justifica na medida em que é necessário para a investigação científica*”³²¹, possuindo caráter instrumental.

Desta forma, o método, que em resgate à sua etimologia significa “*caminho*”, promove a ligação entre o polo de partida do “*estado de ignorância*” até o “*ponto de chegada*” do “*estado de conhecimento*”³²². E na medida em que os objetos e elementos de pesquisa das Ciências Sociais em regra não são passíveis de análise em laboratório³²³ e essencialmente não permitem a manipulação experimental para “*criar parâmetros e variáveis operativas*”³²⁴ – como ocorre às denominadas Ciências Exatas, apresenta-se como necessária a utilização de um método de pesquisa específico das Ciências Sociais³²⁵ e que entenda as suas categorias como um “*organismo social complexo*” e, assim como ocorre em um corpo humano, analise cada parte e observe cada função por elas desempenhadas³²⁶.

³²⁰ BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 28.

³²¹ BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 29.

³²² BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 26.

³²³ SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998. P. 49.

³²⁴ GONZALES, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Vol. 2, Nº 1, Janeiro-Junho (2008). P. 4.

³²⁵ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2017. P. 84.

³²⁶ SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998. P. 56.

Neste sentido, em uma pesquisa vinculada às Ciências Sociais (Aplicadas), sobretudo em termos metodológicos e de método, tem-se que “os fatos sociais devem ser tratados como coisas”³²⁷ e, semelhantemente à um trabalho realizado por “um físico ou um químico em um laboratório”, os objetos de estudo devem ser tratados “enquanto realidades externas” à consciência do pesquisador³²⁸.

Neste sentido, o método comparativo busca justamente promover a comparação de “dois ou mais casos contrastantes [que] podem ser examinados para destacar diferenças e similaridades entre eles, o que conduz a um melhor entendimento dos fenômenos”³²⁹, permitindo-se “analisar dados concretos, deduzindo deles elementos constantes, abstratos e gerais”, materializando-se em uma “experimentação indireta” de elementos de “largo alcance” ou de “setores concretos”, bem como sendo possível a sua utilização para pesquisas tanto quantitativas como qualitativas³³⁰.

O método comparativo pode ser definido como “aquele procedimento científico-lógico para levar a cabo análises comparativas da realidade social”, se fixando “a sua atenção em duas ou mais unidades macrosociais”, na medida em que a sua função para a pesquisa científica caracteriza-se como extrair determinadas conclusões por intermédio de um “procedimento sistemático e ordenado” que examine “relações, semelhanças e diferenças entre dois ou mais objetos ou fenômenos”³³¹.

Superada esta explicação referente à metodologia e o método empregado para a consecução do capítulo em questão, introduz-se, de maneira resumida, os conteúdos que serão enfrentados nos subcapítulos. Neste sentido, junto ao subcapítulo 3.1 subsiste um meta-objetivo de definir teoricamente – e em um primeiro momento de maneira geral – que Política Criminal é uma espécie do gênero “Política Pública”. Sequencialmente e dentro da proposta de verticalização (especificidade) do trabalho, no subcapítulo 3.2 se analisará, de maneira empírica e aproveitado o esforço

³²⁷ DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. P. 28.

³²⁸ SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998. P. 59.

³²⁹ LOZADA, Gisele. **Metodologia científica**. Porto Alegre: SAGAH, 2019. P. 154.

³³⁰ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2017. P. 86.

³³¹ COLINO, César. Método comparativo. In: REYES, Román (Dir.). **Diccionario Crítico de Ciencias Sociales**. Disponível em: <http://www.theoria.eu/dictionary/M/metodocomparativo_a.htm>. Acesso em 24 jun. 2020.

e o conteúdo metodológico já explicado, como se apresenta e no que se constitui a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento – estudo que pode ser considerado um objeto e um resultado de pesquisa em si mesmo. Finalmente, compreendida a política criminal específica e isoladas as suas categorias, o subcapítulo 3.3 analisará a sua eficácia com base em seus próprios e estabelecidos parâmetros, para que posteriormente seja possível propor evoluções e eventuais melhorias.

3.1 “POLÍTICA CRIMINAL” COMO ESPÉCIE DO GÊNERO “POLÍTICA PÚBLICA”

Consignado que se apresentará a matéria, a temática e a prática das Políticas Públicas, entende-se como preliminar atitude necessária e adequada a apresentação de sua evolução e de seu recortado estado da arte, bem como a exposição de suas definições e categorias elementares, para que se torne possível a comparação metodológica entre Políticas Públicas e Política Criminal, suportando-se assim a conclusão deste subcapítulo.

Em primeiro lugar sobreleva-se que a importância do campo de Políticas Públicas fora ressurgida e ressignificada nas últimas décadas³³² e infere-se que, em grande parte, em razão da ascensão de “sociodemocracias”³³³ e o (re)estabelecimento global de Estados Democráticos de Direito, junto aos quais (e sobretudo naqueles Estados Sociais de Direito) há maior preocupação e notoriedade social com o papel dos governos e em virtude de este modelo de Estado fundamentalmente constituir-se como mais interventivo e voltado a “*resolver problemas sociais que assolam a população*”³³⁴.

Ainda em termos iniciais, tem-se que a compreensão da “*origem e [d]a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus*

³³² SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 20.

³³³ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 214.

³³⁴ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 38.

*desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas*³³⁵, de modo que são indispensáveis introduções relativas à matéria (em si) de Políticas Públicas anteriormente ao seu encaixe na verticalização do presente tema.

Isto considerado e relativamente às origens das Políticas Públicas como campo de estudo, sabe-se que a “*disciplina acadêmica nasce nos EUA*” e promove ruptura com a “*tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos*”³³⁶. Àquela época nos Estados Unidos da América o objeto de estudo concentrava-se muito mais na “*ênfase nos estudos sobre a ação dos governos*”, sem demasiado aprofundamento no que se referia às “*bases teóricas sobre o papel do Estado*”³³⁷.

Em que pese as Políticas Públicas configurarem-se como uma “*área disciplinar específica*” desde 1951³³⁸ – consignando-se que na década de 1950 e nos EUA a matéria era conhecida “*sob o rótulo de policy science*” e a partir do início da década de 1970 houve maior adesão europeia na temática³³⁹ –, somente ao final da década de 1970 e no início da década de 1980 as Políticas Públicas permearam o âmbito acadêmico brasileiro com a “*publicação de trabalhos sobre a formação histórica das ações de governo*”³⁴⁰.

Em termos de filiação macro temática e científica, a matéria de Políticas Públicas se vincula (mas não se resume³⁴¹) como uma “*área do conhecimento contida*

³³⁵ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 21.

³³⁶ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 22.

³³⁷ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 22.

³³⁸ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 10.

³³⁹ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 214.

³⁴⁰ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 11.

³⁴¹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 26.

na *Ciência Política*³⁴² e igualmente oriunda da Ciência da Administração Pública³⁴³. Conforme definiu Luiz Pedone, as Políticas Públicas não são “*simplesmente um somatório agregado de outras áreas de estudo*”, mas se constituem como uma “*constelação distinta das demais áreas, delas retirando seletivamente um conjunto peculiar de elementos conceituais e metodológicos, técnicas de análise e práticas dirigidas a uma atividade específica*”³⁴⁴.

As Políticas Públicas abriram um novo campo de estudo na Ciência Política e possuíram como “*pressuposto analítico*” a busca do entendimento de “*como e por que os governos optam por determinadas ações*”, com o adendo científico-metodológico de conceber “*aquilo que o governo faz ou deixa de fazer*” como sendo “*passível de ser formulado cientificamente*” e “*analisado por pesquisadores independentes*”³⁴⁵.

Celina Souza destaca que quatro autores foram fundamentais para o início dos estudos na área das Políticas Públicas: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton³⁴⁶. Enquanto Harold Lasswell promoveu a introdução da “*expressão policy analysis (análise de política pública)*” nos anos 1930 e aproximou a ciência da “*produção empírica dos governos*”³⁴⁷³⁴⁸, Herbert Simon “*introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (policy makers)*”³⁴⁹³⁵⁰. Charles Lindblom, criticando o racionalismo de seus predecessores, foi um dos pioneiros a integrar às análises de Políticas Públicas questões como “*relações de*

³⁴² DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 10.

³⁴³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 1.

³⁴⁴ PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 11.

³⁴⁵ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 22.

³⁴⁶ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 23.

³⁴⁷ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 23.

³⁴⁸ LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936-1958.

³⁴⁹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁵⁰ SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

*poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório*³⁵¹³⁵²; e David Easton *“contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente”*³⁵³³⁵⁴.

Quanto à definição de Políticas Públicas, mesmo junto ao originário campo da Ciência Política *“não existe acordo”*³⁵⁵. Além disso, é igualmente sedimentado que *“não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”*³⁵⁶. Concernentemente aos esforços para definir o que é a matéria e o que são as Políticas Públicas, verificam-se duas modalidades: as tentativas de concentrar (até mesmo para fins didáticos) uma definição em uma frase, de maneira sintética e compactada; e a busca por encontrar categorias elementares que por si, ainda que a partir de uma experiência empírica ou fenomenológica, definam o que são Políticas Públicas.

Referentemente às definições concentradas e ainda com base nos estudos e sínteses de Celina Souza, tem-se que autores clássicos possibilitam uma imersão e compreensão inicial. Lawrence Mead define Políticas Públicas como *“um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”*³⁵⁷³⁵⁸. Laurence Lynn entende que as Políticas Públicas são *“um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”*³⁵⁹³⁶⁰. Guy Peters adota a assimilação de que *“política pública é a soma das atividades dos governos, que agem*

³⁵¹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁵² LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through, **Public Administration Review** 19: 78-88, 1959 e LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through, **Public Administration Review** 39: 517-526, 1979.

³⁵³ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁵⁴ EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

³⁵⁵ MINCATO, Ramone. Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (orgs.). **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul (RS): Educ, 2012. P. 81-97. P. 83.

³⁵⁶ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁵⁷ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁵⁸ MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits, Policy Currents**, Fevereiro: 1-4, 1995.

³⁵⁹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁶⁰ LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

*diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos*³⁶¹³⁶². Harold Laswell define Políticas Públicas propondo uma reflexão no sentido de que “*decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz*”³⁶³³⁶⁴.

Thomas Dye resume a definição de Políticas Públicas em “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*”³⁶⁵³⁶⁶ e inaugura (ao menos didaticamente) a possibilidade de considerar-se determinadas omissões como Políticas Públicas, em alinhamento com o entendimento de Peter Bachrach e Morton Baratz de que “*não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública*”³⁶⁷³⁶⁸.

Evoluindo-se para definições mais atuais e contemporâneas, Celina Souza, apoiada em sua investigação acerca do estado da arte, resume Política Pública de forma metodológica e ao mesmo tempo substancial, entendendo-a como “*o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)*”³⁶⁹.

Reinaldo Dias e Fernanda Mattos definem Políticas Públicas como sendo tanto “*o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais*”, quanto, de maneira mais completa, como “*ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social*”, estabelecendo-se que o objetivo constituir-se-ia como “*dar condições para que todos possam atingir uma*

³⁶¹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁶² PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

³⁶³ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁶⁴ LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936/1958.

³⁶⁵ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁶⁶ DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

³⁶⁷ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

³⁶⁸ BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two Faces of Power, **American Science Review** 56: 947-952, 1962.

³⁶⁹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 26.

melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana”, estando implícito, portanto, que o Estado deverá utilizar os seus mecanismos (inclusive “*legais e coercitivos*”) para “*tornar possível que todos os cidadãos possam buscar a felicidade*”, cumprindo-se o papel do governo e atingindo a finalidade do Estado em si³⁷⁰.

Em caráter bastante pragmático, Luiz Pedone define Políticas Públicas como “*o nexos entre teoria e ação do Estado*”³⁷¹, assim como Lindomar Wessler Boneti, que concedendo maior concretude às Políticas Públicas, entende-as “*quando a ação do Estado, ou um conjunto delas, tem como objetivo transformar a realidade numa perspectiva de futuro, não apenas momentâneo*”³⁷², estabelecendo-se um “*vínculo entre a sociedade civil e o Estado mediante as ações de intervenção na realidade social*”³⁷³. Leonardo Secchi define Políticas Públicas como diretrizes elaboradas para “*enfrentar um problema público*”³⁷⁴ – elemento que será dissecado adiante.

Em termos operacionais, Enrique Saravia aborda as Políticas Públicas como um “*sistema de decisões públicas visando a ações ou a omissões, preventivas ou corretivas, voltadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social*”, de modo que o atingimento ocorre “*por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos*”³⁷⁵.

Conforme mencionado anteriormente, também é possível intentar definir Políticas Públicas a partir do estabelecimento de algumas categorias elementares para verificar a sua presença ou ausência de forma teórica, empírica ou fenomenológica. Neste sentido, Celina Souza salienta que “*muitas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas*”, mas arremeda que igualmente não podem ser subestimados e ignorados os aspectos de “*embate em*

³⁷⁰ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 12.

³⁷¹ PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 10.

³⁷² BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 19.

³⁷³ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 47.

³⁷⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 2.

³⁷⁵ SARAIVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. P. 29.

torno de ideias e interesses” e de “cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais”³⁷⁶.

Reinaldo Dias e Fernanda Mattos lecionam que as Políticas Públicas “são definidas de várias formas” e que a sua identificação ocorre identificando-se “pontos em comum”, de modo que a sua definição “está identificada como uma ação empreendida a partir do Estado, pelas instâncias do governo”³⁷⁷. Ademais, estes autores também compreendem que as Políticas Públicas se relacionam com a Política no (micro) sentido de corresponderem “a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos”; com o conceito de “público”, compreendido como “aquele domínio da atividade humana que é considerado necessário para a intervenção governamental ou para a ação comum”, na medida em que “a sua localização na esfera pública é a condição de tornar-se objeto de política pública”; e com o governo, levando em conta que é “o principal gestor dos recursos e quem garante a ordem e a segurança providas pelo Estado”, devendo, como sua “função primordial”, atender às necessidades da sociedade que lhe delegou o poder³⁷⁸ – subsistindo entendimento de que “a razão de ser de um governo é desenvolver e aplicar políticas públicas eficientes”³⁷⁹.

Ainda Reinaldo Dias e Fernanda Mattos asseveram acerca dos “elementos comuns” das (definições de) Políticas Públicas, tais como o fato de que elas sempre são “feitas em nome do ‘público’”; que “é geralmente feita ou iniciada pelo governo”; que “é interpretada e implementada por atores públicos e privados”; que “é o que o que o governo pretende fazer”; e que igualmente “é o que o governo escolhe não fazer”³⁸⁰. Políticas Públicas, portanto, seriam “o resultado da atividade política” e a “gestão dos problemas e das demandas coletivas” por meio de metodologias mais adequadas e os instrumentos mais eficazes, visando-se atingir “os objetivos e metas predefinidos” e implicando-se no “estabelecimento de uma ou mais estratégias

³⁷⁶ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. P. 65-86. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182324/mod_resource/content/1/celina%20souza_estado%20da%20arte%20da%20pesquisa%20em%20pp.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 68-69.

³⁷⁷ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 1.

³⁷⁸ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 1 e 11.

³⁷⁹ TEMER, Michel. Prefácio. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. P. VIII.

³⁸⁰ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 13.

*orientadas à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social*³⁸¹.

Maria Paula Dallari Bucci comenta que o elemento de “*metas ou resultados*” constitui-se como o “*traço definidor da política pública por excelência*” e que a “*nota distintiva*” do caráter de Políticas Públicas afigura-se como “*atingir objetivos sociais em tempo e quantidade previamente determinados*”³⁸². À esta guisa, as Políticas Públicas possuem “*um componente de ação estratégica*”, na forma e medida em que “*incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo*”³⁸³. Seguindo-se este posicionamento e em resumo, evidenciando-se o seu caráter de concretude, as Políticas Públicas podem ser definidas como “*programas de ação*”³⁸⁴ – e em complemento, cujos seus objetos caracterizam-se como concretizar objetivos estatais “*com base em demandas captadas diretamente do tecido social*”³⁸⁵.

Promovendo-se a separação e setorização em etapas da definição de Políticas Públicas, Maria Paula Dallari Bucci propõe a fragmentação em três “*elementos de estruturação*”: a “*ação-coordenação*”, o “*processo*” e o “*programa*”³⁸⁶. Enquanto a característica relativa ao “*programa*” tem por intento e utilidade “*individualizar unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar*”, sendo o “*conteúdo propriamente dito de uma política pública*”, o seu “*delineamento geral*” e a sua “*dimensão material*”, devendo “*especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes*”, além dos “*resultados pretendidos*” e

³⁸¹ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 13-15.

³⁸² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 13 e 17.

³⁸³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 19.

³⁸⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 31.

³⁸⁵ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 38.

³⁸⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 40.

“intervalos de tempo”; a “ação coordenação” funda-se como a verdadeira “nota característica da política pública”, uma vez que entende-se a Política Pública como ação e que se realiza no “atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs”; e por último, mas não menos importante, o “processo” significa o elemento condutor, conotando uma “sequência de atos tendentes a um fim, procedimento, agregado do elemento contraditório”³⁸⁷.

Novamente atribuindo concretude às Políticas Públicas Lindomar Wessler Boneti em síntese define-as como um “conjunto de ações que buscam construir um real futuro”³⁸⁸. Leonardo Secchi entende que a definição de Políticas Públicas encontra-se necessariamente vinculada “à tentativa de enfrentamento de um problema público”, na medida em que um problema público caracteriza-se como algo “coletivamente relevante” e a “diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível”, de modo que “um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor” – considerando-se ainda que “um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)”³⁸⁹.

Ramone Mincato apresenta uma definição processual de Políticas Públicas “cujo instrumental metodológico detém-se na análise da trajetória das questões sociais” e concentra-se “na análise da rede de relações sociais que vai se formando em torno da sua problematização social, da sua institucionalização política e do seu desaparecimento da agenda de questões políticas”, estudando-se as “diferentes fases de sua formação, envolvendo o contexto de surgimento da questão social, a sua transformação num problema político, a formulação da política propriamente dita, a sua implementação e os resultados sociais alcançados”³⁹⁰.

Novamente Maria Paula Dallari Bucci, em uma definição que se apresenta como um meio-termo entre as concentrações em frases e as seleções de categorias

³⁸⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 40-44.

³⁸⁸ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 10.

³⁸⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 9-10.

³⁹⁰ MINCATO, Ramone. Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (orgs.). **Políticas públicas**: definições, interlocuções e experiências. Caxias do Sul (RS): EducS, 2012. P. 81-97. P. 81.

elementares, após lapidar a sua assimilação a partir de reflexões sob o aspecto processual, entende Políticas Públicas da seguinte maneira:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo do governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados³⁹¹.

De maneira mais resumida e pragmática a autora caracteriza as Políticas Públicas como programas ou quadros de ações governamentais e que “*consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública*”, asseverando-se ainda que junto à ótica jurídica o objetivo de uma política pública pode ser compreendido como “*concretizar um direito*”³⁹².

Referentemente à uma possibilidade de definição de Políticas Públicas no âmbito jurídico, são notórios e notáveis os trabalhos de Maria Paula Dallari Bucci. Antes de tudo, esta própria tentativa denota uma “*abertura do direito para a interdisciplinaridade*”³⁹³. Não obstante, a “*compreensão das políticas públicas como categoria jurídica*” exsurge a partir da compreensão de que a Política Pública é uma das formas de “*concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais*”³⁹⁴. Deste modo, a importância de conectar ao Direito e à ciência jurídica os estudos relativos às Políticas Públicas “*reside no fato de que é sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política*”, em que pese as Políticas

³⁹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 39.

³⁹² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 14.

³⁹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 1.

³⁹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 3.

Públicas possuírem “*distintos suportes*” e não se resumirem tão somente aos instrumentos legais – igualmente ressalvando-se que “*nem tudo que a lei chama de política é política pública*”³⁹⁵. Contudo, tem-se que “*é extremamente difícil sintetizar em um conceito [ou em uma definição] a realidade multiforme das políticas públicas*”, de maneira que “*é plausível considerar que não haja um conceito jurídico de políticas públicas*”³⁹⁶.

Apresentadas algumas selecionadas definições de Políticas Públicas, etapa igualmente necessária neste subcapítulo afigura-se como a exposição de uma visão crítica e complementar para que as análises aqui postas não sejam irrelevantes e as recomendações exaradas passem ao largo de um caráter inconclusivo “*para os problemas que atingem a sociedade brasileira*”, buscando-se orientar ações corretas e desviando do perigo que circunda os analistas e estudiosos de políticas públicas de “*tornarem-se instrumentos tecnocráticos de manutenção do status quo ante ao invés de serem precisamente os agente capazes de promover mudanças importantes há muito reclamadas*”³⁹⁷.

Este papel crítico é ilustrado em sua substancialidade por Lindomar Wessler Boneti. Em primeiro lugar, quer-se afastar a definição (designada como funcionalista) de Políticas Públicas como “*mera [entendida como única e exclusiva] ação de governo*” e restringida “*à questão dos resultados e da aplicação dos recursos públicos*”, intentando-se evidenciar a origem e o nascimento de (determinadas) políticas públicas na sociedade civil – apontando-se até mesmo a redundância da expressão política pública³⁹⁸.

Neste sentido, entende-se que uma política pública constitui-se como o resultado da “*dinâmica adotada no todo da sua trajetória, da elaboração à efetivação*”, e que “*é originada de uma ideia e esta de um princípio, de uma pressuposição ou de uma vontade*”, delimitada de acordo com condicionantes e em um momento

³⁹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 37, 11 e 22.

³⁹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 46 e 47.

³⁹⁷ PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 8.

³⁹⁸ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 7-12.

histórico³⁹⁹ – além de circunstâncias como “*as tradições nacionais e regionais, as estruturas políticas, o grau de desenvolvimento econômico, as ideologias, o treinamento cívico (...) e a própria experiência da prática política*”, entre outras variáveis e fatores⁴⁰⁰.

Ademais, o autor também aborda a “*existência da relação intrínseca entre o Estado e as classes sociais, em particular entre o Estado e a classe dominante*”, de modo que as políticas públicas acabariam por serem desenhadas e implementadas com uma “*estreita afinidade entre os projetos do Estado (...) e os interesses das elites (...)*”⁴⁰¹. Desta maneira, é dever científico entender o Estado como uma “*instituição não neutra, resultante de uma correlação de forças sociais entre diversos agentes da sociedade civil*” e movida por “*valores ideológicos, éticos e culturais*”⁴⁰². Isto considerado, tem-se que “*as políticas públicas são criadas e postas em prática a partir de uma determinada concepção de sociedade ou de um fundamento teórico*”, ‘não obstante o fato de que, em muitas oportunidades, são adotados “*modelos*’ de sociedades consideradas ‘desenvolvidas’”⁴⁰³.

Além das críticas, outras questões pontuais merecem a tecedura de alguns comentários adicionais. De início aborda-se a dicotomia entre a abordagem estatista e a abordagem multicêntrica referentemente aos atores das políticas públicas⁴⁰⁴. À esta guisa, enquanto a abordagem estatista “*considera as políticas públicas (...) monopólio de atores estatais*”, a abordagem multicêntrica compreende que “*as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens*”⁴⁰⁵. Esta pesquisa filia-se à abordagem multicêntrica, isto em razão de igualmente entender que “*o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público*

³⁹⁹ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 9 e 15.

⁴⁰⁰ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 238.

⁴⁰¹ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 13-14.

⁴⁰² BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 17-18.

⁴⁰³ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 24 e 27.

⁴⁰⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 2.

⁴⁰⁵ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 2-3.

[essência das Políticas Públicas], e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal”⁴⁰⁶.

Outro ponto a ser superado é o de considerar-se ou não como política pública a omissão (ou a negligência)⁴⁰⁷. De acordo com o entendimento de Leonardo Secchi, “é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública”, considerando-se a abordagem multicêntrica e o (conjeturado) fato de que toda situação pública (que por decorrência caracterizar-se-ia como um problema público), idealizada por qualquer ator, “daria luz a uma política pública” e qualquer omissão de levar a cabo a questão seria considerada uma política pública – de modo que “tudo seria política pública”⁴⁰⁸.

Não se pode concordar com esta compreensão, na medida em que o próprio autor que propõe este entendimento também descreve como elemento fundamental de uma política pública a “intencionalidade pública” (além da “resposta a um problema público”)⁴⁰⁹, de modo que, para considerar-se como ação ou omissão referentemente à uma política pública, deve haver uma (intencional) decisão ou não decisão política (cuja afetação remeta-se a “assuntos e questões de interesse público”)⁴¹⁰ e uma decisão pública somente pode ser tomada por quem detém poder para tanto – geralmente os governos e demais instâncias de poder e representação do Estado. Isto considerado, nesta questão o trabalho se vincula às compreensões já esposadas de Thomas Dye⁴¹¹ e Peter Bachrach e Morton Baratz⁴¹², sobretudo no que se refere à Política Criminal, conforme será estruturado e concluído adiante.

Última questão a ser resolvida de maneira destacada apresenta-se como a distinção entre Políticas Públicas e Política Social. Isto porque, em que pese ambas as matérias comporem “um campo multidisciplinar, (...) seus objetivos e focos são

⁴⁰⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 5.

⁴⁰⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 5-6.

⁴⁰⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 6.

⁴⁰⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 2.

⁴¹⁰ MINCATO, Ramone. Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual. In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (orgs.). **Políticas públicas**: definições, interlocuções e experiências. Caxias do Sul (RS): Educs, 2012. P. 81-97. P. 83.

⁴¹¹ DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 12th ed. Upper Saddle River (Estados Unidos da América): Pearson, 2008.

⁴¹² BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two Faces of Power, **American Science Review** 56: 947-952, 1962.

*diferentes*⁴¹³. Em termos práticos e materiais, “*enquanto estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como ‘por quê’ e ‘como’*”, os estudos de Política Social (com origem mais europeia e nas reflexões sobre o Estado do Bem-Estar Social e seus problemas sociais, tais como a segurança pública, diferentemente das Políticas Públicas) especificamente “*tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas conseqüências [sic] da política, ou seja, o que a política faz ou fez*”⁴¹⁴. Nesta medida, os estudos sobre Políticas Públicas “*não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política, daí porque não assume importância fundamental o objeto da política pública*”, ao contrário das pesquisas e análises de Política Social que se demarcam “*pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca ‘resolver’, os problemas da área e seus resultados*”⁴¹⁵.

Esta pesquisa situa-se tanto na área de estudo das Políticas Públicas, iniciando-se as investigações no estado da arte e pressupostos teóricos e seguindo-se para a racionalização e instrumentalização procedimental, quanto no âmbito da Política Social, desembocando-se por consequência na análise de eficácia (resultados) – tomando por base o objeto.

Superadas a evolução e o estado da arte, as definições, críticas e demais questões das Políticas Públicas, isolou-se as suas categorias elementares para compará-las metodologicamente com a Política Criminal, o que se apresentará em formato de tabela, facilitando-se assim a visualização e compreensão.

⁴¹³ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. P. 65-86. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182324/mod_resource/content/1/celina%20souza_estado%20da%20arte%20da%20pesquisa%20em%20pp.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 70.

⁴¹⁴ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. P. 65-86. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182324/mod_resource/content/1/celina%20souza_estado%20da%20arte%20da%20pesquisa%20em%20pp.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 71.

⁴¹⁵ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. P. 65-86. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182324/mod_resource/content/1/celina%20souza_estado%20da%20arte%20da%20pesquisa%20em%20pp.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 71.

Tabela 1 – Comparativo entre as categorias elementares de Políticas Públicas e Política Criminal

Objeto analisado:	Políticas Públicas	Política Criminal
Categoria elementar:	Dificuldade de definição;	Dificuldade de definição;
	Interdisciplinar;	Interdisciplinar ⁴¹⁶ ;
	Origem de uma ideia, princípio, pressuposição e/ou vontade, sendo movidas por valores ideológicos, éticos e culturais ⁴¹⁷ ;	Parte de um pressuposto ideológico (axiológico-valorativo ⁴¹⁸) e a sua própria definição é ideológica ⁴¹⁹ ;
	É uma ação do Estado ⁴²⁰ geralmente iniciada pelos governos ⁴²¹ e a matéria se refere às produções ⁴²² , ações ⁴²³ ⁴²⁴ , atividades ⁴²⁵ ⁴²⁶ e papéis dos governos e finalidade do Estado ⁴²⁷ ;	É uma atividade estatal (um “ <i>programa do Estado para controlar a criminalidade</i> ” ⁴²⁸) e um conjunto de medidas estatais ⁴²⁹ ⁴³⁰ – ou no mínimo relacionada com o Estado ⁴³¹ ⁴³² ;

⁴¹⁶ Ainda que internamente (dentro da própria Ciência Jurídica e do Direito).

⁴¹⁷ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 9 e 18.

⁴¹⁸ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 13.

⁴¹⁹ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 40.

⁴²⁰ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso on-line. P. 1.

⁴²¹ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso on-line. P. 13.

⁴²² SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 22.

⁴²³ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

⁴²⁴ LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

⁴²⁵ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

⁴²⁶ PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

⁴²⁷ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso on-line. P. 12.

⁴²⁸ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 41.

⁴²⁹ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁴³⁰ MEZGER, Edmund. **Política criminal**. Berlim (Alemanha): [S. n.]: 1942. P. 234.

⁴³¹ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁴³² PETERS, Karl. **Preguntas básicas sobre la reforma al derecho penal**. [S. l.]: Broschert, 1959. P. 12 e seguintes.

	É um sistema ⁴³³⁴³⁴ de decisões públicas e um “conjunto de princípios, critérios linhas de ação” ⁴³⁵ , constituindo-se também como um processo ou um conjunto de processos ⁴³⁶ de medidas articuladas e coordenadas ⁴³⁷ ;	É um conjunto sistemático de princípios ⁴³⁸⁴³⁹ , tendências e disposições ⁴⁴⁰⁴⁴¹ , métodos ⁴⁴²⁴⁴³ , estratégias e táticas ⁴⁴⁴⁴⁴⁵ ;
	Pode possuir afetações externas – tais como das ideologias dominantes ⁴⁴⁶ ;	Pode possuir afetações externas – tal como do “populismo penal” e “influxos político-partidários” ⁴⁴⁷
	É possível a atuação de atores não estatais (abordagem multicêntrica) ⁴⁴⁸ e a cooperação	É possível a atuação de atores não estatais ⁴⁵⁰ ;

⁴³³ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020. P. 24.

⁴³⁴ EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

⁴³⁵ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 12.

⁴³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 39.

⁴³⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 14.

⁴³⁸ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁴³⁹ LISZT, Franz Von. Kriminalpolitische Aufgaben. In: **Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge**, tomo I. Berlim (Alemanha): [S.n.], 1905. P. 292.

⁴⁴⁰ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁴⁴¹ SAX, Walter. **Kriminalpolitik und Strafrechtsreform**. JZ: [S. l.], 1957. P. 1.

⁴⁴² ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁴⁴³ SCHRÖDER, Horst. **Ponencia en el XLIII DJT**: Die kriminalpolitischen Aufgaben der Strafrechtsreform. Munique (Alemanha): 1960.

⁴⁴⁴ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁴⁴⁵ KAISER, Günther. **Incidencia de la criminología y la política criminal en la sociedad**. [S. l.]: [S. n.], 1972. P. 31.

⁴⁴⁶ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 13-14.

⁴⁴⁷ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 44 e 49.

⁴⁴⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 2-5.

⁴⁵⁰ Vide a definição do autor na p. 40.

	com “ <i>outras instituições e grupos sociais</i> ” ⁴⁴⁹ ;	
	Sua finalidade se apresenta como “ <i>enfrentar um problema público</i> ” ⁴⁵¹ e solucionar problemas sociais ⁴⁵² ;	Busca organizar respostas para o fenômeno criminal ⁴⁵³ ou a “ <i>questão penal</i> ”, cuja finalidade da Política Criminal afigura-se como tratá-la ⁴⁵⁴ ;
	Trata-se de uma intervenção do Estado ⁴⁵⁵ ;	Aproxima-se das Políticas Públicas por igualmente caracterizar-se como uma intervenção do Estado ⁴⁵⁶ ;
	Trata-se de uma forma de “ <i>concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais</i> ” ⁴⁵⁷ ;	Cuida-se de uma atividade regulatória que visa a proteção satisfatória dos bens-jurídicos dos cidadãos ⁴⁵⁸ ;
	Em muitas oportunidades adotam-se “ <i>modelos de sociedades consideradas ‘desenvolvidas’</i> ” ⁴⁵⁹ ;	À exemplo dos marcos normativos, inspiram-se em sociedades consideradas desenvolvidas, como os EUA e a Europa;
	Possui fases, objetivos, metas e estratégias ⁴⁶⁰ , além de metas e resultados e pretensão de “ <i>atingir objetivos sociais em</i>	Apresenta estágios e fases ⁴⁶² ;

⁴⁴⁹ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. P. 65-86. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182324/mod_resource/content/1/celina%20souza_estado%20da%20arte%20da%20pesquisa%20em%20pp.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 68-69.

⁴⁵¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 2.

⁴⁵² DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 12.

⁴⁵³ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2004. P. 60.

⁴⁵⁴ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 42-44.

⁴⁵⁵ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 47.

⁴⁵⁶ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 42.

⁴⁵⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 3.

⁴⁵⁸ MIR PUIG, Santiago. Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de derecho. In: ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 78.

⁴⁵⁹ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 27.

⁴⁶⁰ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. Recurso *on-line*. P. 13-15.

⁴⁶² Vide p. 37.

	<i>tempo e quantidade previamente determinados</i> ⁴⁶¹ ;	
--	---	--

Fonte: O Autor, 2021.

Conclui-se, portanto, a partir do método comparativo (principalmente exposto de maneira resumida na tabela) e da evidenciação das identidades das categorias elementares de ambas as matérias, que Política Criminal é (uma espécie do gênero) Política Pública e aproveita das demais categorias elementares desta matéria, respeitadas eventuais particularidades, sendo possível afirmar-se a categoria da Política Pública Criminal – e em uma nota apartada, tem-se que a Política Criminal também se relaciona com a Política Social, na medida em que, conforme sobredito, *“uma boa Política social é a melhor forma de Política criminal”*⁴⁶³, sob pena de, reduzindo-se a Política Criminal *“ao papel de ‘conselheira da sanção penal’*”, concretizá-la como a *“‘prima pobre’ da política social”*⁴⁶⁴.

Consignados os fatores de que *“é no campo da política criminal, não no da dogmática, que o jurista discute e critica a oportunidade ou a conveniência das medidas ou soluções propostas ou existentes no direito vigente”*⁴⁶⁵; que a política criminal depende de uma Política de Estado para a sua definição e a sua efetivação⁴⁶⁶; que as *“políticas de segurança, justiça e penitenciárias são políticas públicas”*⁴⁶⁷; e

⁴⁶¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 1-49. P. 13 e 17.

⁴⁶³ HASSEMER, Winfried. **Direito penal**: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 307.

⁴⁶⁴ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 41.

⁴⁶⁵ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 42.

⁴⁶⁶ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 41.

⁴⁶⁷ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em:

que “a política criminal nasce, se concretiza e sofre os mesmos influxos de uma política pública ‘comum’, com algumas idiosincrasias”⁴⁶⁸, denota-se que o próprio Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária desde 2015 menciona a necessidade de a Política Criminal ser adequada aos instrumentos e diretrizes de Políticas Públicas, considerando-se a Política Criminal como tal⁴⁶⁹.

Ademais, não se pode arredar da análise e conclusão de que a Política Criminal adequada em um Estado Democrático de Direito deve se aproximar o máximo possível do ideário da prevenção, devendo integrá-lo em sua agenda⁴⁷⁰. Isto considerado, passo seguinte do presente trabalho afigura-se como analisar como o Estado brasileiro tem racionalizado e instrumentalizado a política pública criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, para que posteriormente seja possível a análise e a conclusão acerca de sua eficácia.

3.2 A RACIONALIZAÇÃO E INSTRUMENTALIZAÇÃO PÚBLICA DA PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO NO BRASIL

Conforme anteriormente abordado (sobretudo no início do subcapítulo 2.3), em que pese a antiguidade e a relevância dos fenômenos, observa-se a historicidade e a permanência da ausência de preocupação relativa ao terrorismo e ao seu financiamento no Brasil, perpetuando-se uma percepção de que tais atitudes e circunstâncias não se constituem como um problema no país. Neste sentido, entre outros fatores, já se comentou acerca das situações de ausência de teorização

<<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 41.

⁴⁶⁸ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 51.

⁴⁶⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023_FINAL_.pdf>. Acesso em 22 jul. 2020. P. 9 e 22.

⁴⁷⁰ CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 47 e 50.

substancial⁴⁷¹, discordâncias concernentes à própria necessidade de tipificação das condutas⁴⁷² e a preferência por contemplar a questão de maneira reativa ao invés de preventivamente⁴⁷³.

O infortúnio caracteriza-se como o de que a (macro e micro) política criminal brasileira resta afetada por esta percepção e sobretudo em termos normativos e práticos, na medida em que a Política Criminal – que pode ser (resumidamente) definida como o conjunto de valores, ideias, procedimentos, políticas e instrumentos que buscam prevenir, reprimir e otimizar o relacionamento com o fenômeno do crime –, além de científica, identifica-se como axiológica, portanto permeável, influenciável e até certo ponto guiada por valores, estes refletidos na sociedade e em suas esferas de poder e de decisão.

À esta guisa, tem-se que “o Brasil não possui grande experiência no gerenciamento do assunto terrorismo e não conta com iniciativas, planejamentos e políticas que inibam práticas do terrorismo”⁴⁷⁴. Por estes motivos, “alguns estudos sobre o tema (...) criticam o baixo nível de atenção dispensada, por parte dos órgãos governamentais brasileiros, ao assunto terrorismo”, concluindo-se que é necessário maior dispêndio de atenção para a temática de prevenção ao terrorismo⁴⁷⁵.

Isto considerado, a proposta deste subcapítulo consigna-se como demonstrar como o Brasil racionalizou e instrumentalizou a prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento. Em outras palavras, neste momento se descreverá a específica política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

⁴⁷¹ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. P. 48.

⁴⁷² MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 67.

⁴⁷³ BUZZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 8, p. 9-19, set. 2013. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-%C3%89-NECESS%C3%81RIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020. P. 9-10.

⁴⁷⁴ ZAWADZKI, Marcelo; COSTA, André Negrão; BELDERRAIN, Mischel Carmen Neyra; MONTIBELLER, Gilberto. Análise de Risco Adversário para alocação de recursos de contraterrorismo. **Gestão & Produção**, São Carlos, vol. 24, nº. 3, jul./set. 2017, p. 450-463. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2017000300450&lang=pt>. Acesso em 28 jul. 2020. P. 451.

⁴⁷⁵ ZAWADZKI, Marcelo; COSTA, André Negrão; BELDERRAIN, Mischel Carmen Neyra; MONTIBELLER, Gilberto. Análise de Risco Adversário para alocação de recursos de contraterrorismo. **Gestão & Produção**, São Carlos, vol. 24, nº. 3, jul./set. 2017, p. 450-463. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2017000300450&lang=pt>. Acesso em 28 jul. 2020. P. 451.

Este desiderato será cumprido principalmente a partir da análise das leis que versam sobre o tema investigado e, considerada a Política Criminal como Política Pública que é, formando-se a Política Pública Criminal, sem resumir-se apenas às legislações igualmente se procederá o estudo da atuação de demais atores estatais e não governamentais e a verticalização em instrumentos infralegislativos. Na medida em que o subcapítulo 2.3 estabeleceu cronológica e historicamente e elencou as principais leis concernentes à temática em questão, neste ponto se descreverão as principais nuances político-criminais dos instrumentos legislativos vigentes e selecionados.

Para fins didáticos e de compreensão, uma vez mais se declinará as legislações de forma cronológica, de maneira que se inicia as análises com a Lei nº. 7.170/1983, denominada e conhecida como Lei de Segurança Nacional. Conforme esposado e afora as críticas já manifestadas junto ao subcapítulo 2.3, a Lei nº. 7.170/1983 brevemente tipifica como crime o que entende por “*atos de terrorismo*” com pena de reclusão de 3 (três) a 10 (dez) anos, com possíveis aumentos de pena até o dobro, em caso de resultar-se lesão corporal grave, ou até o triplo, em caso de morte⁴⁷⁶.

Não há que se cometer o engano de que, quando abordando-se a Lei de Segurança Nacional (Lei nº. 7.170/1983), estamos diante de um instrumento legislativo vetusto e em desuso, considerando que os tipos penais da norma em questão, por exemplo, foram utilizados pelo Ministério Público Federal em Denúncia no caso do atentado ao então presidenciável Jair Messias Bolsonaro⁴⁷⁷. Igualmente neste sentido, aproveitando-se do magistério de Alexandre Wunderlich, é importante esclarecer que, conquanto o terrorismo também seja um fenômeno político, ele não se confunde com a categoria dogmática jurídico-penal do crime político⁴⁷⁸.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 versa sobre a temática do terrorismo em duas oportunidades: quando define no artigo 4º, inciso VIII,

⁴⁷⁶ BRASIL. **Lei nº. 7.170**, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em 30 jul. 2020.

⁴⁷⁷ RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Segurança Nacional, terrorismo e eleições**. In: JOTA, 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seguranca-nacional-terrorismo-e-eleicoes-18102018>>. Acesso em 1 dez. 2020. P. 1-2.

⁴⁷⁸ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Prefácio. In: WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 38-39.

o repúdio ao terrorismo como um dos princípios das relações internacionais da República Federativa do Brasil; e quando junto ao artigo 5º, inciso XLIII, estabelece que o crime de terrorismo será inafiançável e insuscetível de graça ou anistia⁴⁷⁹. É necessário rememorar que o artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição da República, esculpiu um “*mandado de criminalização explícito*”⁴⁸⁰, que a Lei nº. 13.260/2016 veio a regulamentar posteriormente.

A Lei nº. 8.072/1990 dispôs acerca dos crimes considerados como hediondos e igualmente regulamentou o artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição da República. Referentemente ao crime de terrorismo e seguindo-se a disposição constitucional, o delito foi equiparado a crime hediondo, repetindo-se a impossibilidade de concessão de fiança, graça ou anistia e adicionando-se o indulto às categorias jurídicas proibidas de beneficiamento para aqueles que incorram no tipo penal específico⁴⁸¹.

Além disso, o instrumento normativo em questão também estabeleceu requisito temporal mais elevado para a concessão de livramento condicional nos casos de condenação pelo delito de terrorismo (demandando-se o cumprimento de mais de dois terços da pena), alterando-se o artigo 83, inciso V, do Código Penal – que posteriormente seria alterado novamente pela Lei nº. 13.344/2016; e estabeleceu pena diversa e mais grave (de três a seis anos de reclusão ao invés de um a três anos de reclusão) para o crime de associação criminosa (artigo 288 do Código Penal) na hipótese de relacionar-se com o terrorismo⁴⁸².

A Lei nº. 9.613/1998, de acordo com a sua própria ementa à sua epígrafe, inovou o ordenamento jurídico-criminal brasileiro em três principais pontos e sentidos: dispôs sobre o crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; criou um sistema preventivo próprio de utilização do sistema financeiro em relação aos ilícitos previstos na Lei; e criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)⁴⁸³.

⁴⁷⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 jul. 2020.

⁴⁸⁰ MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 68.

⁴⁸¹ BRASIL. **Lei nº. 8.072**, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em 31 jul. 2020.

⁴⁸² BRASIL. **Lei nº. 8.072**, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em 31 jul. 2020.

⁴⁸³ BRASIL. **Lei nº. 9.613**, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

Concernentemente ao terrorismo, a redação original da Lei previu o delito como um crime antecedente à lavagem de dinheiro em seu artigo 1º, inciso I. O financiamento do terrorismo foi incluído no rol supramencionado a partir da edição da Lei nº. 10.701/2003⁴⁸⁴. Contudo, o advento da Lei nº. 12.683/2012 adequou o Brasil à chamada “*terceira geração*” das legislações do gênero e extinguiu o rol taxativo, de maneira que atualmente qualquer infração criminal pode ser considerada como crime antecedente, “*desde que, logicamente, sua natureza esteja em compatibilidade*” com o delito de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores⁴⁸⁵ – incluindo-se (e persistindo) o terrorismo e o seu financiamento.

Conforme será mais adequadamente verticalizado junto aos instrumentos infralegislativos da política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, o sistema de prevenção financeira da Lei nº. 9.613/1998 atinente à estas práticas fora incorporado e concretizado por normativas específicas e especializadas de órgãos reguladores e instituições financeiras.

No que se refere ao COAF, Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil, além de atuar como órgão regulador dos setores econômicos sem reguladores e fiscalizadores próprios, o Conselho tem como competências o recebimento, exame e identificação de ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; o dever de comunicação às autoridades persecutórias competentes nas situações comprovadamente criminosas ou com tais indícios; a atividade de coordenação e proposta de “*mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes*” no combate das práticas delitivas cuja prevenção e combate justificam a sua existência; e a disposição e aplicação das penas administrativas cabíveis e pertinentes⁴⁸⁶.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613compilado.htm>. Acesso em 3 ago. 2020.

⁴⁸⁴ BRASIL. **Lei nº. 9.613**, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613compilado.htm>. Acesso em 3 ago. 2020.

⁴⁸⁵ MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de lavagem de dinheiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. P. 41 e 78.

⁴⁸⁶ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF**. Sítio oficial do Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf>>. Acesso em 3 ago. 2020.

Não obstante, o COAF, atualmente vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil⁴⁸⁷, em que pese ter recebido da Lei nº. 9.613/1998 atribuições especificamente relativas à prevenção da lavagem de dinheiro, consuetudinariamente incorporou ao seu escopo o combate⁴⁸⁸ ao financiamento do terrorismo – até mesmo considerando-se o movimento global neste sentido, à exemplo da adição do combate ao financiamento do terrorismo na missão do GAFI⁴⁸⁹.

Neste sentido e historicamente, o estabelecimento de “*procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas e jurídicas reguladas pelo COAF*” específicos sobre “*operações ou propostas de operações ligadas ao terrorismo ou seu financiamento*” iniciou-se a partir da Resolução nº. 15, de 28 de março de 2007⁴⁹⁰, mas mesmo com a revogação do instrumento pela Resolução nº. 32, de 6 de março de 2020, a missão do COAF não deixou de relacionar-se com o combate ao financiamento do terrorismo (além da lavagem de dinheiro), até mesmo considerando a vigência da Resolução nº. 31, de 7 de junho de 2019, produzindo-se inteligência financeira e promovendo a proteção (normativa e operacional) dos setores econômicos⁴⁹¹.

Em 2001 a Lei Complementar nº. 105 dispôs sobre o sigilo das operações de instituições financeiras, mas possibilitou em seu artigo 1º, § 4º a quebra do sigredo “*quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial*”, e especialmente na situação de aparente crime de terrorismo (inciso I)⁴⁹². Complementarmente, em 24 de fevereiro de 2016 o Supremo Tribunal Federal julgou ser constitucional a Lei Complementar nº.

⁴⁸⁷ BRASIL. **Lei nº. 13.974**, de 7 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13974.htm>. Acesso em 3 ago. 2020.

⁴⁸⁸ Neste ponto é necessária a nota no sentido de que, enquanto o combate ao terrorismo e ao seu financiamento cabe exclusivamente ao Poder Público (por seus métodos coercitivos), a prevenção pode ser compartilhada com demais atores da sociedade civil organizada.

⁴⁸⁹ FATF-GAFI. **History of the FATF**. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

⁴⁹⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Prevenção à lavagem de dinheiro**. Sítio oficial do Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro>>. Acesso em 3 ago. 2020.

⁴⁹¹ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF**. Sítio oficial do Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf>>. Acesso em 3 ago. 2020.

⁴⁹² BRASIL. **Lei Complementar nº. 105**, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm>. Acesso em 4 ago. 2020.

105/2001⁴⁹³, permitindo-se inclusive a quebra do sigilo fiscal de contribuintes sem autorização judicial por parte de órgãos estatais da administração tributária⁴⁹⁴.

Não obstante, em uma questão aparentemente lateral, mas potencialmente relativa à temática abordada, na data de 4 de dezembro de 2019 o Supremo Tribunal Federal decidiu ser constitucional e lícito o compartilhamento de inteligência financeira entre as competentes unidades e os órgãos estatais persecutórios – notadamente o Ministério Público – para fins penais igualmente sem autorização judicial (ainda que garantindo-se o sigilo e com demais formalidades exigidas)⁴⁹⁵.

A Lei nº. 10.744/2003, ao seu turno, não possui caráter material criminal, mas presta-se a disciplinar a “*assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos*”, desde que praticados “*contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo*”⁴⁹⁶.

Neste sentido, o instrumento legislativo autoriza a União a assumir as despesas relativas àqueles eventos, dentro da forma e dos critérios (a serem) estabelecidos pelo Poder Executivo, nas hipóteses de ocorrências de danos a bens e a pessoas, sejam elas passageiras ou não, acontecendo-se as causalidades no Brasil ou no estrangeiro (artigo 1º, *caput*). Nestas circunstâncias o “*montante global das despesas de responsabilidades civis*” limita-se ao equivalente a US\$ 1 bilhão para o total de eventos (artigo 1º, § 1º) e vincula-se exclusivamente à “*reparação de danos corporais, doenças, morte ou invalidez*”, excetuando-se demais danos como morais e correlatos (artigo 1º, § 2º)⁴⁹⁷.

⁴⁹³ STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: **Julgamento conjunto das ADI nº. 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859**. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ: 24/02/2016. Acesso em 4 ago. 2020.

⁴⁹⁴ CONSULTOR JURÍDICO (ConJur). **Supremo libera quebra de sigilo bancário pelo Fisco sem autorização judicial**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-24/lei-quebra-sigilo-autorizacao-constitucional-stf>>. Acesso em 4 ago. 2020.

⁴⁹⁵ CONSULTOR JURÍDICO (ConJur). **STF fixa teses sobre envio de todas as informações pela Receita ao MP**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-04/stf-fixa-teses-envios-informacoes-receita-mp>>. Acesso em 4 ago. 2020.

⁴⁹⁶ BRASIL. **Lei nº. 10.744**, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.744.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20assun%C3%A7%C3%A3o%2C%20pela,as%20empresas%20de%20t%C3%A1xi%20a%C3%A9reo>. Acesso em 4 ago. 2020.

⁴⁹⁷ BRASIL. **Lei nº. 10.744**, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos

A Lei nº. 10.744/2003 brevemente define o que seria terrorismo para os fins de sua aplicação concreta, referindo-se à *“qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional”* (artigo 1º, § 4º). Ademais, conforme já mencionado, tem-se que tal conceito⁴⁹⁸ caracteriza-se como uma norma penal em branco⁴⁹⁹, na medida em que, além de caber ao Ministro de Estado da Fazenda (ou equivalente) *“definir as normas para a operacionalização”* da assunção das despesas (artigo 2º), configura-se como encargo e prerrogativa do Ministro de Estado da Defesa *“atestar que a despesa (...) ocorreu em virtude de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos”* (artigo 3º)⁵⁰⁰.

Não obstante, o instrumento legislativo também dispõe que o pagamento será efetuado mediante títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional (artigo 5º) e que a União ficará sub-rogada *“contra aqueles que, por ato, fato ou omissão tenham causado os prejuízos pagos pela União ou tenham para eles concorrido”*⁵⁰¹.

A Lei nº. 12.850/2013, além de dispor sobre organização criminosa e o seu tipo penal, regulamentou *“a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal”* (artigo 1º)⁵⁰².

correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.744.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20assun%C3%A7%C3%A3o%2C%20pela,as%20empresas%20de%20t%C3%A1xi%20a%C3%A9reo>. Acesso em 4 ago. 2020.

⁴⁹⁸ Levando em conta que cuida-se de uma primeira apreensão mental noética e não a captura da essência do fenômeno (VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 12-13).

⁴⁹⁹ VEIGA, Eduardo de Lima. Terrorismo e direito penal do inimigo: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. P. 91.

⁵⁰⁰ BRASIL. **Lei nº. 10.744**, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.744.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20assun%C3%A7%C3%A3o%2C%20pela,as%20empresas%20de%20t%C3%A1xi%20a%C3%A9reo>. Acesso em 4 ago. 2020.

⁵⁰¹ BRASIL. **Lei nº. 10.744**, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.744.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20assun%C3%A7%C3%A3o%2C%20pela,as%20empresas%20de%20t%C3%A1xi%20a%C3%A9reo>. Acesso em 4 ago. 2020.

⁵⁰² BRASIL. **Lei nº. 12.850**, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº

Referentemente à temática do terrorismo, o artigo 1º, § 2º, inciso II, posteriormente alterado para referir-se à definição de terrorismo da Lei nº. 13.260/2016 (que será abordada adiante), estabeleceu que a Lei nº. 12.850/2013 também se aplica às organizações terroristas, de modo que as investigações, procedimentos e processos criminais referentes àquele fenômeno delitivo igualmente aproveitariam os instrumentos elencados por este instrumento normativo, tais como a “colaboração premiada”; a “captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; a ação controlada”; o “acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais”; a “interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas”; o “afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal”; a “infiltração policial”; a “cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal”; e a dispensa de licitações para “contratação de serviços técnicos especializados, aquisição ou locação de equipamentos destinados à polícia judiciária para o rastreamento e obtenção de provas” (artigo 3º)⁵⁰³.

A Lei nº. 13.170/2015 buscou adequar o Brasil às exigências internacionais específicas e disciplinou as ações de “indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU”⁵⁰⁴. Contudo, considerando-se que o instrumento normativo restou revogado pelo advento da atualizada Lei nº. 18.810/2019, apresentar-se-á esta última legislação à frente.

A Lei nº. 13.260/2016 indubitavelmente constitui-se como o principal instrumento legislativo brasileiro referente à temática do terrorismo. Neste ponto, é indispensável rememorar que o intuito deste subcapítulo apresenta-se como descrever a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu

9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

⁵⁰³ BRASIL. **Lei nº. 12.850**, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

⁵⁰⁴ BRASIL. **Lei nº. 13.170**, de 16 de outubro de 2015. Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13170.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

financiamento, destacando-se as leis, normas infralegais e demais elementos que compõem esta política criminal específica, de modo que nesta oportunidade não serão (uma vez mais) declinados, debatidos e criticados aspectos históricos e doutrinários.

Em termos dogmáticos, a Lei nº. 13.260/2016 disciplinou o crime de terrorismo, tratou de disposições investigatórias e processuais neste sentido e reformulou a definição de organização terrorista (artigo 1º). E além de prever o tipo penal de terrorismo e as suas elementares concomitantes e taxativas (ato terrorista, motivação terrorista, finalidade terrorista e resultado), o instrumento legislativo também delimita o que não pode ser considerado como delito de terrorismo (artigo 2º)⁵⁰⁵.

A Lei igualmente dispõe sobre o crime de “*promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização criminosa*” (artigo 3º); criminaliza os atos preparatórios do terrorismo e os atos de “*recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade*” e os de “*fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade*” (artigo 5º); e estabelece o tipo penal do financiamento do terrorismo com a previsão de vários verbos nucleares (artigo 6º)⁵⁰⁶.

A legislação em comento também prevê específicos aumentos de pena (artigo 7º) e questões relativas à Execução Penal (artigo 10); disciplina acerca da competência da União (artigo 11) e declina questões procedimentais da investigação e do processamento penal, tais como medidas assecuratórias reais – inclusive para a reparação de danos ou para pagamento de prestação pecuniária, multas e custas – e alienação antecipada de bens (artigos 12 a 16); e encerra dispondo que a Lei de Organização Criminosa se aplica para a “*investigação, processo e julgamento*” dos crimes previstos ali previstos (artigo 16); que a Lei de Crimes Hediondos também é

⁵⁰⁵ BRASIL. **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, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

⁵⁰⁶ BRASIL. **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, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

aplicável (artigo 17); e que a prisão temporária igualmente é aplicável para os crimes previstos nesta Lei de Terrorismo (artigo 18), alterando-se a Lei nº. 7.960/1989⁵⁰⁷.

Em uma nota apartada sobre a aplicação judicial concreta da Lei nº. 13.260/2016, o Ministério Público Federal no Paraná ofereceu Denúncia em face de 8 pessoas na data de 15 de setembro de 2016, imputando-lhes os crimes de promoção de organização terrorista (artigo 3º), recrutamento com o propósito de praticar atos de terrorismo (artigo 5º, § 1º, inciso I, combinado com o seu § 2º), além de corrupção de menores (artigo 244-B, § 1º e § 2º, da Lei nº. 8.069/1990) e associação criminosa (artigo 288 do Código Penal). O contexto era o de trocas de mensagens e articulações pelas redes sociais para a possibilidade de atuação terrorista do Estado Islâmico do Iraque e do Levante ou Estado Islâmico do Iraque e da Síria nas Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro⁵⁰⁸. A partir da leitura tão somente da Denúncia (que conta com 328 laudas) não há como negar que o terrorismo também é um problema público brasileiro, ainda que resguardadas as devidas proporções, culturas e circunstâncias nacionais.

Em Sentença prolatada no dia 4 de maio de 2017, o Juízo da 14ª Vara Federal de Curitiba condenou os acusados à penas privativas de liberdade de até mais de 15 anos de reclusão pelos fatos em subsunção com a Lei nº. 13.260/2016⁵⁰⁹. O Acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região dos Recursos de Apelações Criminais foi ementado em 10 de agosto de 2018, não contendo absolvições plenas⁵¹⁰. Atualmente o processo encontra-se concluso ao Superior Tribunal de Justiça para julgamentos de Recursos Especiais⁵¹¹.

⁵⁰⁷ BRASIL. **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, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

⁵⁰⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. **Denúncia - Hashtag**. Brasília: MPF, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denuncia-hashtag/view>>. Acesso em 11 jan. 2021.

⁵⁰⁹ BRASIL. 14ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Penal nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR**. Autor: Ministério Público Federal. Acusados: Oziris Moris Lundi dos Santos Azevedo e outros. Juiz: Juiz Federal Marcos Josegredi da Silva. Curitiba, 4 de maio de 2017. Acesso em 11 ago. 2021.

⁵¹⁰ BRASIL. Quarta Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Embargos Infringentes e de Nulidade nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR**. Apelantes: Alisson Luan de Oliveira e outros. Apelados: Ministério Público Federal e outros. Relator: Desembargador Federal Márcio Antônio Rocha. Porto Alegre, 10 de agosto de 2018. Acesso em 11 ago. 2021.

⁵¹¹ BRASIL. Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1878388/PR**. Recorrentes: Hortencio Yoshitake e outros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, 11 de agosto de 2021.

Retomando-se a análise legislativa, a Lei nº. 13.810/2019 – regulamentada pelo Decreto nº. 9.825/2019, em mais um passo do Brasil rumo à adequação internacional, dispôs sobre o “*cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas*” (CSNU), principalmente incluindo-se (ou atualizando) no ordenamento jurídico-criminal brasileiro a categoria da “*indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados*” (artigo 1º)⁵¹².

Cuida-se de instrumento legislativo detalhado em termos procedimentais e que versa essencialmente sobre a possibilidade de indisponibilidade de ativos (inclusive de maneira administrativa) “*sem demora*” – “*imediatamente ou dentro de algumas horas*”, de acordo com o artigo 2º, inciso V –, tendo em mente que, conforme expressa previsão legal, “*as resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as designações de seus comitês de sanções são dotadas de executoriedade imediata na República Federativa do Brasil*” (artigo 6º)⁵¹³.

De acordo com a Lei nº. 13.810/2019, são três as possibilidades referentes à indisponibilidade de ativos: o cumprimento imediato e meramente administrativo, realizado pelas pessoas naturais e jurídicas elencadas no artigo 9º da Lei de Lavagem de Dinheiro (pessoas do sistema financeiro ou econômico obrigadas à integrar, cooperar e observar o sistema preventivo específico) na forma e nas condições definidas por seus respectivos órgãos reguladores ou fiscalizadores (Seção I); o cumprimento mediante auxílio direto judicial em até 24 (vinte e quatro) horas à pedido da União, nas hipóteses de não ter ocorrido o cumprimento imediato e administrativo (Seção II); e o cumprimento mediante auxílio direto judicial à pedido da União a partir de requerimento de autoridade central estrangeira, na hipótese de existirem ativos no

⁵¹² BRASIL. **Lei nº. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

⁵¹³ BRASIL. **Lei nº. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

Brasil (Capítulo III). Em todos os casos, as medidas serão tomadas sem o prévio aviso ou oitiva das pessoas requeridas⁵¹⁴.

Não obstante, a legislação igualmente prevê a possibilidade de “*restrições à entrada de pessoas no território nacional, ou à saída dele*”; e de “*restrições à importação ou à exportação de bens*”, comunicando-se os órgãos estatais competentes (artigo 10)⁵¹⁵.

Ademais, a inclusão das pessoas obrigadas (do artigo 9º da Lei de Lavagem de Dinheiro) – ou “*sujeitos obrigados*”, conforme descreve o artigo 2º, inciso XI, do Decreto Regulamentador da Lei⁵¹⁶ –, também neste sistema preventivo denota uma verdadeira integração entre a política e os procedimentos de prevenção à lavagem de dinheiro e a prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento no Brasil, sobretudo considerando-se que o artigo 25 da Lei nº. 13.810/2019 determina que os órgãos reguladores ou fiscalizadores das pessoas obrigadas deverão editar as “*normas necessárias ao cumprimento das disposições desta Lei*”, além de possuírem as responsabilidades de “*orientar, supervisionar e fiscalizar o cumprimento das medidas de indisponibilidade de ativos*”, inclusive aplicando-se eventuais sancionamentos (artigo 10)⁵¹⁷.

⁵¹⁴ BRASIL. **Lei nº. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

⁵¹⁵ BRASIL. **Lei nº. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

⁵¹⁶ BRASIL. **Decreto nº. 9.825**, de 5 de junho de 2019. Regulamenta a Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, para dispor sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por designações de seus comitês de sanções, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9825.htm>. Acesso em 6 ago. 2020.

⁵¹⁷ BRASIL. **Lei nº. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

Em uma última nota referente à Lei nº. 13.810/2019, salienta-se que o objetivo da norma afigura-se como (tão somente) instrumentalizar, operacionalizar e concretizar o regime sancionador das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não possuindo a pretensão de criar uma categoria de medida assecuratória real no Direito Processual Penal brasileiro.

Neste sentido evidencia o artigo 15 da referida legislação, que somente permite a impugnação à indisponibilidade de ativos (na hipótese de auxílio direto judicial) por questões de erro material (*“homonímia”* ou *“erro na identificação do requerido ou dos ativos que sejam objeto de sanção”*) ou então relativas ao regime sancionador do CSNU (nos casos de *“exclusão do requerido da lista de sanções”* ou *“expiração do prazo de vigência do regime de sanções”*)⁵¹⁸.

Ao final o instrumento legislativo também dispõe acerca da possibilidade de designação nacional da União para o CNSU ou o *“seu comitê de sanções pertinentes”* quando o Poder Judiciário nacional acabe por decretar quaisquer *“medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores de pessoas investigadas ou acusadas, ou existentes em nome de pessoas interpostas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes de terrorismo”* (artigo 24)⁵¹⁹, de maneira que estabelece-se uma proposta de bilateralidade onde, além de o Brasil cumprir as determinações de sanções derivadas da organização intergovernamental, também enviará propostas de pessoas passíveis de integrarem aquele específico rol.

Superada a descrição das legislações, na sequência se apresentarão os demais atores estatais e não governamentais e os instrumentos infralegais que igualmente compõem a política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

⁵¹⁸ BRASIL. **Lei nº. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

⁵¹⁹ BRASIL. **Lei nº. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

Na qualidade de órgãos reguladores e fiscalizadores, diversos são os atores que se apresentam para, além de trabalharem no sentido da prevenção à lavagem de dinheiro em seus respectivos ambientes econômicos, igualmente empreenderem esforços para prevenir o terrorismo e sobretudo o seu financiamento a partir da edição de normas e do estabelecimento de procedimentos operacionais destinados às suas instituições e demais pessoas reguladas e fiscalizadas.

Neste sentido, observa-se que no Brasil têm-se os seguintes órgãos reguladores e fiscalizadores – cada qual responsável por regular e fiscalizar seu ambiente econômico: Banco Central do Brasil (BCB); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Conselho Federal de Corretores de Imóveis (COFECI); Conselho Federal de Contabilidade (CFC); Conselho Federal de Economia (COFECON); Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI); Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (SEFEL); Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); e Superintendência de Previdência Complementar (PREVIC). O próprio Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) atua como órgão regulador e fiscalizador subsidiário⁵²⁰.

Não obstante, importante papel institucional, normativo e recomendatório igualmente é exercido por associações, à exemplo da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) com o seu Sistema de Autorregulação Bancária (SARB). Ademais, as instituições reguladas e demais pessoas e sujeitos obrigados também desempenham substanciais atuações para a prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento na medida em que recebem como destinatários as normas de seus respectivos órgãos fiscalizadores e as operacionalizam internamente para o devido e adequado cumprimento.

Referentemente aos instrumentos infralegislativos, são diversas as circulares, resoluções, instruções, portarias e demais normativas que poderiam ser carreadas ao estudo. Isto considerado, apresentou-se como medida necessária a escolha (metodológica) de um instrumento infralegislativo representativo desta categoria na política pública criminal de prevenção ao terrorismo e sobretudo ao seu financiamento.

⁵²⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Supervisão para Prevenção à Lavagem de Dinheiro**. Sítio oficial do Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/regulacao-e-supervisao/supervisao-para-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 6 ago. 2020.

Deste modo, se descreverá a Circular nº. 3.978/2020 do Banco Central do Brasil, isto porque cuida-se de norma de um dos principais órgãos reguladores e fiscalizadores do país (em termos qualitativos e quantitativos) e o seu conteúdo (anteriormente pulverizado e que recentemente fora concentrado em uma única normativa) denota uma espinha dorsal de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (PLD-FT) – seguida por diversos outros atores neste sentido.

A Circular nº. 3.978/2020, consolidada após extensa Consulta Pública com ampla participação da sociedade⁵²¹, dispõe sobre “*a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil*” com vistas à prevenção da utilização do sistema financeiro nacional para a prática dos crimes de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. O instrumento infralegislativo, entre diversas outras medidas, impõe às suas instituições reguladas e fiscalizadas a implementação e manutenção de específicas políticas internas de prevenção de acordo com as diretrizes procedimentais estabelecidas; obriga a existência de uma estrutura de governança para este escopo preventivo específico; compele à realização de avaliação interna de risco, seguindo-se os parâmetros estabelecidos pela própria instituição, desde que hábeis (Abordagem Baseada no Risco – ABR); dispõe sobre os procedimentos indispensáveis para conhecimento de clientes, funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados; salienta a necessidade de registrar as operações financeiras – e posteriormente de comunicar ao COAF aquelas de cunho obrigatório, atípicas ou suspeitas; estabelece o dever de monitoramento, seleção e análise de operações e situações suspeitas; e regulamenta os necessários e demais mecanismos de acompanhamento e de controle e as avaliações de efetividade dos procedimentos⁵²².

⁵²¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Detalhamento de Consulta:** Título 70/2019. Sítio oficial do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/audpub/DetalharAudenciaPage?26>>. Acesso em 7 ago. 2020.

⁵²² MINISTÉRIO DA ECONOMIA. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº. 3.978**, de 23 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/circular-n-3.978-de-23-de-janeiro-de-2020-239631175>>. Acesso em 7 ago. 2020.

Conforme pôde ser observado, assim como nas Políticas Públicas, além dos órgãos e entidades do Estado e do governo também participam da política pública criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento diversos outros atores, à exemplo das instituições reguladas, demais pessoas e sujeitos obrigados e a sociedade civil – especializada e organizada ou não – integrante dos sistemas econômico e financeiro brasileiro.

Consolidada a descrição da política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento a partir da exposição das leis, do estudo da atuação dos atores estatais e não governamentais e da apresentação dos instrumentos infralegislativos a partir de uma seleção representativa, subsequentemente se analisará a eficácia desta política pública criminal específica.

3.3 A EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO

Neste ponto se apresentará a eficácia da política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento – já considerando-a como uma política pública com supedâneo nos estudos e conclusões antecedentes. Neste sentido, em termos técnico-jurídicos a eficácia é compreendida como a “*força*” ou o “*poder que tem um ato ou um fato para produzir os efeitos desejados ou necessários*”⁵²³. No presente trabalho não se limitará a análise à eficácia formal relativa à possibilidade jurídica de produção de efeitos normativos, mas se investigará se a política pública criminal em questão encontra-se apta e hábil a prevenir os fenômenos abordados e as específicas condutas de terrorismo e o seu financiamento.

Isto considerado, tem-se da exposição realizada no subcapítulo anterior que as leis concernentes às temáticas estudadas constituem-se em sua ampla maioria como repressivas e não preventivas. Neste sentido, denotou-se que notadamente o conjunto legislativo do específico recorte do ordenamento jurídico-criminal brasileiro dispõe substancialmente acerca de penas, categorias especiais e mais gravosas de enquadramentos penais e procedimentos processuais persecutórios – quando muito poderia comentar-se acerca de aspectos de prevenções gerais e especiais

⁵²³ NETTO, José Oliveira. **Dicionário Jurídico Compacto**: Terminologia Jurídica e Latim Forense. 4ª ed. São Paulo: EDIJUR/Leme, 2013. P. 93.

(principalmente aquelas negativas) como finalidades da reprimenda criminal, os quais logicamente somente surtiriam efeitos posteriores aos fatos que deveriam ser prevenidos.

Conforme já esposado, a própria Constituição da República estabelece o repúdio ao terrorismo e enuncia um mandado de criminalização expresso para os seus atos, mas é silente em principiar qualquer atuação preventiva, quedando-se inerte quanto a outra dimensão dos direitos fundamentais – que será abordada em momento mais oportuno.

Não obstante, considerando-se que a Lei nº. 13.260/2016 constitui-se como o principal instrumento legislativo referente ao terrorismo (e demais fenômenos e condutas correlatas) e possuiu como intento o de regular as disposições constitucionais específicas, repisa-se a consideração de inadequação de nominar-se aquela Lei como “Antiterrorismo” ou “Antiterror” – neste último sentido até mesmo em razão da inadequação semântica e fenomenológica, considerando-se a distinção entre “terrorismo” e “terror” –, na medida em que a legislação pouco ou nada dispõe sobre prevenção ou a implementação de um sistema preventivo do terrorismo e do seu financiamento.

De mais a mais, ainda que não tenham sido estas as suas intencionalidades e racionalidades, algumas leis contribuíram para algum aspecto preventivo, tais como a Lei Complementar nº. 105/2001 com a autorização de quebra de sigilo financeiro para a possibilidade de investigações; a Lei nº. 12.850/2013 com a disposição de seus instrumentos processuais também para os procedimentos e processos criminais referentes ao terrorismo; e a Lei nº. 13.810 com a previsão de cumprimento de medidas assecuratórias reais de indisponibilidade de ativos nas hipóteses de cumprimento de sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Contudo, afora a eventualidade de programas de *Compliance* no âmbito das empresas de aviação para cumprimento da Lei nº. 10.744/2003, evidencia-se que, em uma escala progressiva com os elementos de prevenção, compreendida como evitação de ocorrência, e interceptação, significando a mitigação de ocorrências já realizadas e impedimento de novas condutas, estas legislações situam-se junto à fase de interceptação, não possuindo a vontade e a habilidade de evitar que ocorram práticas de terrorismo e de financiamento do terrorismo – e quanto ao específico delito de financiamento do terrorismo, ainda que com a sua interceptação se possa permitir

a prevenção do terrorismo, ideário preventivo integral deve(ria) constituir-se como a prevenção (evitação) do próprio financiamento do terrorismo.

O verdadeiro sistema de prevenção (notadamente do financiamento do terrorismo) encontra-se regido por instrumentos infralegislativos, igualmente registrando-se que mesmo no ambiente da PLD-FT, tanto em termos formais quanto materiais, a prevenção à lavagem de dinheiro destaca-se em detrimento da prevenção ao financiamento do terrorismo.

Neste ponto, é necessário introduzir os trabalhos do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e que tem como missão institucional a *“implementação, em todo o território nacional, de uma nova política criminal e principalmente penitenciária a partir de periódicas avaliações do sistema criminal, criminológico e penitenciário”*, executando-se este mister a partir e por meio de *“planos nacionais de desenvolvimento quanto às metas e prioridades da política a ser executada”*⁵²⁴.

De acordo com o artigo 64, inciso I, da Lei nº. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), uma das incumbências do CNPCP apresenta-se como *“propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito”*⁵²⁵. Justamente por este motivo o órgão, criado anteriormente à Lei de Execução Penal, apresenta-se dentro da estrutura institucional e jurídico-criminal brasileira como um *“valioso contingente de informações, de análises, de deliberações e de estímulo intelectual e material às atividades de prevenção da criminalidade”*⁵²⁶.

Neste sentido e considerado este encargo preventivo, o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária do quadriênio 2020-2023, documento que consolida o planejamento, a sistematização, as orientações, os objetivos e as ações do CNPCP para a Política Criminal brasileira⁵²⁷, além de repisar a questão da prevenção como

⁵²⁴ DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Sítio oficial do Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc>>. Acesso em 12 ago. 2020.

⁵²⁵ BRASIL. **Lei nº. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em 12 ago. 2020.

⁵²⁶ DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Sítio oficial do Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc>>. Acesso em 12 ago. 2020.

⁵²⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/plano_nacional-

um dos encargos do órgão⁵²⁸, sobressalta que a atual versão do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária visa *“redimir uma gritante lacuna nas políticas criminais brasileiras até hoje: a ausência de preocupação, no formular diretrizes da política criminal para prevenção do delito”*⁵²⁹, evidenciando-se assim o histórico descaso do Brasil com o ideário preventivo em suas políticas criminais e políticas públicas.

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária igualmente comenta acerca da *“multifuncionalidade dos direitos fundamentais inscritos na Constituição da República, que não se reduzem à perspectiva subjetiva”* concernente à persecução criminal, *“mas alcançam também a dimensão objetiva”* relativa ao *“dever do Estado de proteção dos cidadãos”*⁵³⁰. No documento, invocando-se até mesmo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os preceitos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e os ensinamentos da doutrina especializada, assevera-se que *“o Estado possui o dever de proteção, o que há de ser perquirido por meio de planos políticos institucionais com diretrizes, estratégias e ações adequadas para esse fim”*, o que necessariamente deve(ria) compreender *“o desenvolvimento de políticas eficientes voltadas para a prevenção de crimes”*⁵³¹.

Ademais, de acordo com o próprio documento é imperioso que este dever de proteção configure-se em termos programáticos e apresente-se na realidade forense como eficiente, *“o que impõe a existência de instrumentos de ordem legislativa,*

1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 9.

⁵²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcc/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 10.

⁵²⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcc/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 11.

⁵³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcc/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 19.

⁵³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcc/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 24-25.

executiva e judicial hábeis e eficazes no amparo ao desempenho dessa função estatal”, realizando-se o adendo de que “*esse dever de proteção não é confiado unicamente ao Estado, mas, sim, a todos, sejam aos órgãos estatais, às pessoas jurídicas e até mesmo aos indivíduos*”⁵³² – assim como ocorre junto à política pública criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, sobretudo (ou quase que unicamente presente) na esfera infralegal.

Retomando-se a análise do ordenamento jurídico-criminal brasileiro atual e concreto, é possível observar que uma política específica para a prevenção dos fenômenos e das condutas em questão deu-se muito mais em função de pressões de adequações internacionais (portanto, de fora para dentro), conforme os estudos realizados até mesmo para a apresentação dos marcos normativos internacionais (subcapítulo 2.2) e dos marcos normativos nacionais (subcapítulo 2.3), e realizou-se substancialmente no plano infralegislativo e administrativo.

Não obstante, identificam-se algumas “oportunidades perdidas” – mas ainda possíveis – de se criar um verdadeiro sistema preventivo, à exemplo do que ocorre com a prevenção à lavagem de dinheiro, preconizada pela Lei nº. 9.613/1998. A primeira e mais importante circunstância se refere ao veto do parágrafo único do artigo 11 da Lei nº. 13.260/2016, que dispunha o seguinte: “*Fica a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate aos crimes previstos nesta Lei, enquanto não regulamentada pelo Poder Executivo*”⁵³³. Apesar de as razões do veto terem se vinculado à usurpação de competência privativa da Presidência da República (“*organização e funcionamento da administração federal*”)⁵³⁴, não se vislumbraram atitudes (legislativas e

⁵³² BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppcp/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023_FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 25.

⁵³³ BRASIL. 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, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Mensagem nº. 85**, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm>. Acesso em 12 ago. 2020.

⁵³⁴ BRASIL. 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, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Mensagem nº. 85**, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm>. Acesso em 12 ago. 2020.

institucionais) posteriores no sentido de adequadamente viabilizar a aludida coordenação de prevenção e combate, ainda que por atos executivos.

A segunda circunstância exemplificativa relaciona-se com o mandamento do artigo 26 da Lei nº. 13.810/2019 e a ausência de criação (por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública) de uma “*lista de pessoas naturais e jurídicas e entidades cujos ativos estão sujeitos à indisponibilidade*” de ativos nos termos daquela legislação⁵³⁵, material que também poderia ser aproveitado pelas instituições financeiras e demais pessoas e sujeitos obrigados para a consecução de suas atividades de prevenção ao terrorismo e notadamente ao seu financiamento.

Como terceira circunstância aventa-se uma possível falha da Lei de Terrorismo em não mencionar a atuação do COAF em sua estrutura de cumprimento – novamente à exemplo da Lei nº. 9.613/1998, de modo que o empenho do órgão neste sentido deu-se de maneira consuetudinária e inspirada no cenário internacional – e menosprezar maior assertividade na questão da prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

Neste sentido, aproveitando-se o fato de que a Lei brasileira que dispõe sobre a lavagem de dinheiro atualmente se encontra em discussão no Congresso Nacional⁵³⁶, é imperioso o comentário à guisa de que nos encontramos defronte à uma janela de oportunidade no sentido de atualizar a Lei nº. 9.613/1998 ou, idealmente, a Lei de Terrorismo (Lei nº. 13.260/2016), para, no mínimo, iniciar uma integração (legislativa) da prevenção à lavagem de dinheiro à prevenção do terrorismo e ao seu financiamento (ou dar-lhe uma sistemática própria, sem prejuízo da integração no que for pertinente e adequado), uma vez que são correlacionadas, com o seguimento da exegese e de medidas operacionais e instrumentais à exemplo do que já ocorre com a prevenção à lavagem de dinheiro em razão da Lei nº. 9.613/1998.

Ao final deste capítulo impõe-se a pergunta de se há no Brasil uma política pública criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento. Neste sentido,

⁵³⁵ BRASIL. **Lei nº. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 12 ago. 2020.

⁵³⁶ CONSULTOR JURÍDICO (ConJur). **Câmara cria comissão para aperfeiçoar lei de lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-17/camara-cria-comissao-aperfeiçoar-lei-lavagem-dinheiro>>. Acesso em 17 mar. 2021. S. p.

rememora-se a definição de Política Criminal adotado por este trabalho, compreendida como o conjunto de valores, ideias, procedimentos, políticas e instrumentos, criminais ou não, por meio dos quais o Estado, sem prejuízo da atuação, demandada ou não, de outros atores não-estatais, busca prevenir ou reprimir o fenômeno da criminalidade e otimizar seus mecanismos de justiça criminal.

Junto ao plano legislativo, o que se denota é uma (contínua) ausência de consideração e maturidade do legislador brasileiro em relação à prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, sendo um dos principais motivos a histórica despreocupação e desconsideração com a questão do terrorismo (conforme o início do subcapítulo 2.3), de modo que é possível assumir que, neste plano, a política criminal (e portanto política pública) constituiu-se como não fazer e não decidir neste sentido.

Queda-se inexistente um conjunto organizado e direcionado para um fim específico no sentido ora abordado, elementos que afiguram-se ser necessários na medida em que não é possível existir uma política criminal ou política pública lateral ou por acidente, até mesmo porque, desta forma, subsistiria a impossibilidade de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da política criminal ou política pública. Verifica-se no Brasil que há uma política criminal de combate e repressão ao terrorismo e ao seu financiamento com nuances de interceptação e, quando muito, aspectos pontuais (não intencionados e não ordenados para este fim) que também poderiam ser utilizados para a prevenção.

Referentemente ao âmbito infralegislativo e com fundamento no cumprimento de instrumentos internacionais, observa-se um conjunto organizado, ainda que incipiente, destinado à operacionalização da prevenção ao terrorismo e sobretudo ao seu financiamento, inclusive com o apoio de instituições financeiras e demais pessoas e sujeitos obrigados, sendo possível apontar a existência de uma política criminal – mas que não alcançará sua plenitude normativa e de eficácia sem o específico arrimo e direcionamento legislativo, sendo necessário que este valor (considerando-se a Política Criminal como axiológica-científica) e a sua importância igualmente permeie o âmbito legislativo e institucional.

Isto considerado, é necessário que esta descoordenação ceda lugar para uma estruturação (de Política Criminal) da prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento no Brasil, adotando-se a inteligência das Políticas Públicas, conforme será desenvolvido no próximo capítulo.

4. CRÍTICAS E PROPOSTAS À POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO

Além da dificuldade de definir Política Criminal como matéria (conforme evidencia o subcapítulo 2.1), tarefa igualmente tortuosa é compreendê-la e identificá-la como prática empírica. Neste sentido, há pouco denotou-se esta adversidade quando intentando-se descrever a política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento. A ausência de ordenação e organização pode prejudicar até mesmo a análise de se existe ou não a específica política pública criminal.

Não obstante, considerando-se que a Política Criminal é ciência e técnica, atitude congruente e necessária é o estabelecimento ou o seguimento de critérios de criação, acompanhamento e revisão (início, meio e fim) de políticas criminais, até mesmo para contemplar e avaliar o atingimento de seus objetivos, amplamente compreendidos como determinar o “*papel e função da justiça criminal (...) [na] ordem constitucional*” ou aprofundar ou decidir “*em favor de um determinado modelo de regulamentação*”, de modo que a sua “*configuração prática*” ocorra em alinhamento com a sua função e promova sua “*constante revisão [em] ordem ao seu aprimoramento*”⁵³⁷.

Ademais, consignado o fato de que Política Criminal é política pública (conforme a conclusão do subcapítulo 3.1, inclusive a partir do uso do método comparativo), tem-se que Política Criminal deve ser política pública não apenas em seu reconhecimento e em sua definição, mas também em sua operacionalização e prática empírica.

Os auspícios deste capítulo, em que pese se subsumirem adequadamente à política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, não se limitam àquela, na medida em que entende-se que toda política criminal, por serem políticas públicas, deve ser criada, acompanhada e revisada com atendimento e observância aos critérios e à exegese das Políticas Públicas.

Isto considerado, nesta fase do trabalho se apresentará como funciona uma política pública (4.1) para, além de estabelecer-se o “caminho” comum de uma política

⁵³⁷ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. XVII.

criminal, sequencialmente definir quais devem(riam) ser os critérios e os parâmetros (de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da eficácia) da política pública criminal especificamente estudada para a consecução de seus objetivos (4.2), justificando-se ao final a importância destas medidas em termos sociais, políticos e técnico-jurídicos (4.3).

4.1 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas, “*definidas como programas de ação governamental*” e arranjos institucionais complexos, voltam-se à “*concretização dos direitos fundamentais*”, e para a consecução deste mister, buscando-se o “*tipo ideal*” das políticas públicas, é imperiosa a “*realização de objetivos definidos*”, a “*seleção de prioridades*”, a “*reserva dos meios necessários*” e o estabelecimento do “*intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados*”⁵³⁸, formando-se assim a “*espinha dorsal de uma política pública*”⁵³⁹. Cumpridas estas etapas que consistem em “*uma série de estratégias para fomentar o uso racional dos meios e recursos postos à disposição*”, será possível obter a concretização das “*tarefas próprias do Estado Social e Democrático de Direito*”⁵⁴⁰, incluindo-se o “*dever de proteção*” em sua dimensão preventiva, programática e estratégica⁵⁴¹.

Isto considerado, é medida imprescindível a apresentação e o estudo do “*processo político de tomada de decisões e os requisitos necessários para a sua legitimidade*” (o ciclo das políticas públicas), consignando-se que “*há de se levar em*

⁵³⁸ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 17-18.

⁵³⁹ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. P. 61.

⁵⁴⁰ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 18.

⁵⁴¹ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpccp/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 24-25.

*consideração as causas (ou fundamentos) e consequências (resultados) da ação governamental*⁵⁴².

Portanto, o ciclo das políticas públicas (*policy cycle*) ou o “*processo de elaboração de políticas públicas (policy-making process)*” caracteriza-se como “*um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes*”⁵⁴³. Visualizando-se as suas etapas, este “*modelo de análise*” permite compreender as políticas públicas como uma sequência lógica⁵⁴⁴. Neste sentido, operando-se a subdivisão do “*agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas*”, o ciclo das políticas públicas “*acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública*”⁵⁴⁵. De maneira mais aprofundada, o ciclo das políticas públicas também possibilita denotar elementos subjacentes, tais como as “*constelações de poder*”, as “*redes políticas e sociais*” e as “*práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase*”⁵⁴⁶.

Historicamente, a simplificação da *policy-making* “*pelo desdobramento do processo em vários estágios*” originou-se nos estudos de Harold Lasswell em 1956⁵⁴⁷, considerado um dos “*pioneiros e promotores daquilo que ele chamou de ‘ciências políticas’ (policy sciences)*”⁵⁴⁸. Desde então, diversos(as) estudiosos(as) e autores(as) têm tentado definir quais e quantas seriam as fases, etapas ou elementos do ciclo das políticas públicas, divergindo tanto na qualidade quanto na quantidade, conforme detalhado na tabela:

⁵⁴² DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 18.

⁵⁴³ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 43.

⁵⁴⁴ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 63.

⁵⁴⁵ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 226.

⁵⁴⁶ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 226.

⁵⁴⁷ LASSWELL, Harold D. **The Decision Process**: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland Press, 1956.

⁵⁴⁸ HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. São Paulo: Campus, 2013. S. p.

Tabela 2 – Ciclo de Políticas Públicas

Autor:	Fases do ciclo de políticas públicas:
Lindomar Wessler Boneti	“O debate social ou a gênese da ideia de uma política pública, a atuação dos burocratas e a sua execução” ⁵⁴⁹ .
Myriam Cardoso Brum	Formulação, implementação e avaliação ⁵⁵⁰ .
Klaus Frey	“Percepção e definição de problemas”, “agenda-setting”, “elaboração de programas e decisão”, “implementação de políticas” e “avaliação de políticas e a eventual correção da ação” ⁵⁵¹ .
Michael Howlett, Mishra Ramesh e Anthony Perl	Baseados em Harold Lasswell e Garry Brewer ⁵⁵² , apresentam o ciclo como “a montagem da agenda”, “a formulação da política”, “a tomada de decisão”, “a implementação da política” e a “avaliação da política” ⁵⁵³ .
Luiz Pedone	“Formação de assuntos públicos e de políticas públicas”, “formulação de políticas públicas”, “processo decisório”, “implementação das políticas” e “avaliação das políticas” ⁵⁵⁴
Clarice Seixas Duarte	“Identificação dos problemas e demandas (...) para a definição de prioridades”, a formulação de “propostas concretas entre diferentes opções de programas”, a “implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente”, a “avaliação dos resultados” e a “fiscalização e controle da execução da política” ⁵⁵⁵ .
Rogério Luiz Nery da Silva	Baseado em Stella Theodoulou ⁵⁵⁶ , apresenta o ciclo como “o reconhecimento do problema e a identificação do tema”, “a formação da agenda”, “a formulação da política”, a “adoção da política”, “a implementação da política”, e “a análise e a avaliação dos resultados da política” ⁵⁵⁷ .

⁵⁴⁹ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 51.

⁵⁵⁰ BRUM, Myriam Cardoso. De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. **Política y cultura**, México, n. 40, p. 123-149, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200007>. Acesso em 10 set. 2020. P. 126.

⁵⁵¹ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 226.

⁵⁵² BREWER, Garry D. The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. **Policy Sciences**, v. 5, nº. 3, p. 239-244, 1974.

⁵⁵³ HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. São Paulo: Campus, 2013. S. p.

⁵⁵⁴ PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 11-12.

⁵⁵⁵ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 25-26.

⁵⁵⁶ THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2005.

⁵⁵⁷ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em:

Reinaldo Dias e Fernanda Mattos	<i>“Problemática pública”; “formação da agenda”; “formulação de políticas ou alternativas”; “processo de tomada de decisões”; “implementação de uma política”; “acompanhamento, monitoramento e avaliação”; e “continuidade, reestruturação ou extinção”</i> ⁵⁵⁸ .
Leonardo Secchi	<i>“Identificação do problema”, “formação da agenda”, “formulação de alternativas”, “tomada de decisão”, “implementação”, “avaliação” e “extinção”</i> ⁵⁵⁹ .

Fonte: O Autor, 2020.

Em razão de considerar-se como o mais prático, didático e adequadamente completo, esta pesquisa se filiará a Leonardo Secchi e ao modelo por ele lecionado como marco teórico referente ao ciclo das políticas públicas.

Concernentemente aos elementos do ciclo das políticas públicas, o primeiro passo é a *“identificação do problema”*⁵⁶⁰. Considerando-se uma vez mais que o problema é a *“discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível”* e que o problema público é a *“diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”*, identificá-lo compreende percebê-lo como um problema, defini-lo e delimitá-lo e, ao final, avaliar a *“possibilidade de solução”* ou de mitigação e diminuição de seus efeitos negativos (ou de melhoria de seus aspectos positivos)⁵⁶¹. E em que pese ser mais comum a identificação por agentes e partidos políticos, outros(as) membros da sociedade civil organizada também podem sobressaltar problemas públicos e lutar para que haja a sua inclusão na *“lista de prioridades”* conhecida como agenda⁵⁶². Um problema torna-se público quando afeta um *“interesse ou direito público”* e na hipótese de haver uma mobilização social (*“construção coletiva”*) neste sentido⁵⁶³.

<scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>.

Acesso em 6 out. 2020. P. 74-75.

⁵⁵⁸ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 67-90.

⁵⁵⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 43.

⁵⁶⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 44.

⁵⁶¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 44-45.

⁵⁶² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 45.

⁵⁶³ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 68-70.

A integração do problema (público) à agenda pode ocorrer, entre outros fatores, em situações de crise, em cenários cujas possibilidades indiquem agravamentos no futuro, com origem na comoção pública após eventos de grande repercussão e consignando-se a carga simbólica do problema⁵⁶⁴. Nestas situações, geralmente a política pública é formada de maneira imediatista e com a tipicidade das “operações tapaburaco”⁵⁶⁵. Outros elementos utilizados para a definição de problemas afiguram-se como as questões de causalidade, gravidade, incidência, novidade, proximidade, público-alvo, a análise dos meios em confronto com os fins e as considerações da viabilidade das soluções⁵⁶⁶⁵⁶⁷.

A segunda fase do ciclo de políticas públicas consiste na formação da agenda, que é “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”⁵⁶⁸ e prioritários⁵⁶⁹. A agenda pode ser política (ou sistêmica), representando o “conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”; formal (ou institucional) que “elencas os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar”; ou da mídia, onde destaca-se “a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação”⁵⁷⁰. O caminho mais comum apresenta-se como a migração do problema da agenda política (ou sistêmica) para a agenda formal (ou institucional), sendo que “a demora dessa

⁵⁶⁴ SUBIRATS, Joan. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. P. 199-218. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006. P. 205-206.

⁵⁶⁵ PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 13.

⁵⁶⁶ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. P. 21-25.

⁵⁶⁷ De maneira temporalmente contextualizada, um exemplo de reação governamental despreparada e potencialmente inadequada configura-se como a atuação do Estado brasileiro na prevenção e combate da pandemia do novo coronavírus (um problema improvável, porém previsível e até certo ponto noticiado pela comunidade técnica especializada), de modo que um plano de ação anterior e sobretudo preventivo poderia ter auxiliado na diminuição dos custos humanos, operacionais e econômicos.

⁵⁶⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 46.

⁵⁶⁹ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 6 out. 2020. P. 73.

⁵⁷⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 46.

*transição pode conduzir à ‘perda da oportunidade’ e provocar o desgaste” do problema no sistema político*⁵⁷¹.

Nesta etapa é natural que os problemas entrem e saiam das agendas, ganhem “*notoriedade e relevância*” e desinfram, sendo importantes a vontade política e a pressão popular, consignando-se que os problemas permanecem nas agendas quando se demonstrem serem merecedores de atenção, com soluções consideradas “*necessárias e factíveis*” e que toquem às responsabilidades públicas⁵⁷². Portanto, a essencialidade desta fase funda-se como transformar um problema público em uma “*prioridade governamental*”⁵⁷³, elemento que tem o seu grau de dificuldade elevado em razão da crença popular e política de que o terrorismo não é um problema (público) brasileiro, não subsistindo, portanto, um mote para a aprovação de instrumentos legislativos mais eficientes ou de uma política pública (criminal) neste sentido.

O terceiro estágio configura-se como a formulação de alternativas, onde, “*a partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções*” iniciam, devendo idealmente estabelecerem “*objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução*”, analisando-se custos e benefícios⁵⁷⁴ para “*diminuir a tensão entre a situação atual e a situação desejada*”⁵⁷⁵. É justamente neste momento que os “*analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam resultados da política pública*”, sendo que “*quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficiência da política pública*”⁵⁷⁶.

Nesta fase e evidenciando-se a sua importância, são escolhidos e “*elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos*”, sendo imprescindível a avaliação prévia das “*possíveis soluções para*

⁵⁷¹ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 6 out. 2020. P. 74.

⁵⁷² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 46-48.

⁵⁷³ ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016. P. 6.

⁵⁷⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 48.

⁵⁷⁵ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 76.

⁵⁷⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 48.

um problema público” a fim de previamente investigar acerca das suas “consequências e os custos das alternativas”⁵⁷⁷, considerando-se os “meios e recursos à disposição”⁵⁷⁸ e buscando-se as soluções mais apropriadas⁵⁷⁹, comumente com o apoio de especialistas e pessoas interessadas no assunto⁵⁸⁰. Ao final, se quer “conceber um plano, projeto ou programa, um método ou determinar a ação”⁵⁸¹.

O quarto elemento do ciclo das políticas públicas refere-se à tomada de decisão e “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um poder público são explicitadas”⁵⁸². Junto à esta etapa e divergindo do pensamento ideal, não necessariamente as soluções surgem após a constatação do problema, podendo ocorrer a hipótese de montagem e proposta da solução pública anteriormente à realização do problema⁵⁸³. Neste estágio, com a participação de diversos autores⁵⁸⁴, é escolhida “a mais apropriada entre as várias alternativas de ação”⁵⁸⁵, sendo possível a tomada de decisão de não ação⁵⁸⁶.

O quinto elemento do ciclo de políticas públicas concerne à implementação da política pública, fase na qual observam-se as ações e “são produzidos os resultados concretos da política pública”⁵⁸⁷, realizando-se com a “criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de

⁵⁷⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 48-50.

⁵⁷⁸ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 27.

⁵⁷⁹ BRUM, Myriam Cardozo. De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. **Política y cultura**, México, n. 40, p. 123-149, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200007>. Acesso em 8 out. 2020. P. 126.

⁵⁸⁰ HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. São Paulo: Campus, 2013. S. p.

⁵⁸¹ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 76.

⁵⁸² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 51.

⁵⁸³ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 52-54.

⁵⁸⁴ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 77.

⁵⁸⁵ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 227.

⁵⁸⁶ HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. São Paulo: Campus, 2013. S. p.

⁵⁸⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 55.

leis”, em respeito aos “*princípios e diretrizes estabelecidos na fase inicial de formulação*”⁵⁸⁸. Aqui igualmente se apresentam os obstáculos práticos, possibilitando-se assim a detecção de “*problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados*”⁵⁸⁹, sem prejuízo da constatação de “*déficits de implementação*”, ocorridos quando os “*impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase de sua formulação*”⁵⁹⁰. Nesta fase “*também entram em cena outros atores políticos não estatais*”⁵⁹¹.

Para a execução deste mister, os *policymakers* contam com uma série de instrumentos (entre eles, por exemplo, a “*aplicação da lei [enforcement]*” como “*instrumento de punição àqueles que não respeitam as regulamentações*”) e modelos (como o *top-down*, de cima para baixo, onde a decisão é tomada pelos agentes políticos e a execução resta a cargo do “*esforço administrativo*”; e o *bottom-up*, de baixo para cima⁵⁹², oportunidade na qual a concretização parte “*do nível onde existe um problema*” e sobe à esfera política⁵⁹³). Esta etapa geralmente tem início “*após a decisão de adoção e termina quando as metas almejadas pela política são atingidas e seus custos equilibrados dentro das expectativas razoáveis*”⁵⁹⁴.

O sexto estágio do ciclo das políticas públicas caracteriza-se como a avaliação da política pública, que pode ocorrer antes, durante ou depois da sua implementação⁵⁹⁵ e deve ser desempenhada por um método sistemático⁵⁹⁶. Nesta

⁵⁸⁸ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 25-30.

⁵⁸⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 55.

⁵⁹⁰ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 228.

⁵⁹¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 57.

⁵⁹² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 57-60.

⁵⁹³ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 81.

⁵⁹⁴ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 6 out. 2020. P. 74-75.

⁵⁹⁵ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 62.

⁵⁹⁶ BRUM, Myriam Cardozo. De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. **Política y cultura**, México, n. 40, p. 123-149, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200007>. Acesso em 8 out. 2020. P. 126.

etapa, “o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou”, produzindo-se *feedbacks*⁵⁹⁷ acerca da sua utilidade⁵⁹⁸ e de seus impactos “na sociedade, na economia e na política” e compreendendo-se como a política pública modificou a sociedade e que diferença fez, voltando-se ao “atendimento dos interesses mais legítimos da sociedade”⁵⁹⁹. Neste sentido, a avaliação também pode ser procedida com base em “princípios jurídicos vinculantes” e “ditames constitucionais” no “contexto de um Estado Social e Democrático de Direito”, mensurando-se, a partir de um “sistema de indicadores técnico-científicos”, os “avanços e retrocessos na aplicação dos direitos sociais”⁶⁰⁰.

A consecução da avaliação “compreende a definição de critérios, indicadores e padrões”, sendo que alguns dos critérios (sempre valorativos) são a “economicidade”, a “produtividade”, a “eficiência econômica”, a “eficiência administrativa”, a “eficácia” e a “equidade”⁶⁰¹. Os critérios, por sua vez, “são operacionalizados por meio de indicadores” que medem “input, output e resultado”⁶⁰² e devem ter “validade”, “confiabilidade”, “simplicidade”, “acessibilidade” e “estabilidade”, além de “representatividade, homogeneidade, praticidade, independência, confiabilidade, seletividade, cobertura e economicidade”⁶⁰³. Por último, os padrões (parâmetros) “dão uma referência comparativa aos indicadores” e em regra podem ser absolutos, históricos ou normativos⁶⁰⁴.

Após a avaliação, uma política pública pode continuar “da forma que está, nos casos em que as adversidades de implementação são pequenas”; pode sofrer uma “reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, nos casos em que

⁵⁹⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 63.

⁵⁹⁸ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 84.

⁵⁹⁹ PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 12-42.

⁶⁰⁰ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 32.

⁶⁰¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 63.

⁶⁰² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 64.

⁶⁰³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnicas de Auditoria**: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. P. 12-14.

⁶⁰⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 65.

as adversidades de implementação existem, mas não são suficientemente graves para comprometer a política pública"; ou pode ser extinta, nas hipóteses em que o problema público é resolvido, quando é insuperável ou na eventualidade de a política pública se tornar *"inútil pelo natural esvaziamento do problema"*⁶⁰⁵.

O sétimo e último elemento do ciclo de políticas públicas consiste na sua extinção, o que basicamente pode acontecer por três motivos quando a política pública não possui prazo de validade: *"o problema que originou a política é percebido como resolvido"*; *"os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes"*; ou *"o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais"*⁶⁰⁶. Não obstante, é bastante inusual os atores políticos revisarem o quadro regulatório para extinguirem as *"políticas públicas que não têm mais razão de existir"*⁶⁰⁷.

Concluída a exposição analítica e idealmente linear do ciclo de políticas públicas, é importante mencionar e registrar que, *"apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente refletem a real dinâmica ou vida de uma política pública"*⁶⁰⁸, na medida em que o ciclo político-administrativo não é estanque⁶⁰⁹ e é natural que as fases se misturem ou se alternem, não sendo precisamente possível identificar o início e o término de uma fase⁶¹⁰, razão pela qual o controle e as avaliações devem ocorrer em todas as etapas⁶¹¹.

A importância e a utilidade do ciclo de políticas públicas residem na ajuda para *"organizar as ideias"* e na tentativa de idealização, padronização e simplificação para *"casos heterogêneos"*⁶¹². Em termos eminentemente práticos, considerando-se que *"o sucesso de uma política pública relaciona-se ao grau de conhecimento que se detém*

⁶⁰⁵ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 65.

⁶⁰⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 67.

⁶⁰⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 68.

⁶⁰⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 43.

⁶⁰⁹ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 26.

⁶¹⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 43-44.

⁶¹¹ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000. P. 229.

⁶¹² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 44.

sobre o seu objeto”⁶¹³, o ciclo das políticas públicas possibilita a adequada e tempestiva identificação de “omissões e inadequações” à tempo e modo de serem levadas à consideração daqueles que “têm o dever de implementar”⁶¹⁴, retroalimentando-se todo o processo⁶¹⁵.

Com supedâneo em uma abordagem jurídico-institucional, outro elemento didático e analítico que permite “apoiar a demarcação mais clara dos limites do programa de ação” caracteriza-se como o “quadro de referência de uma política pública”, instrumento que, “numa perspectiva de racionalidade ideal”, sintetiza “o caráter sistemático que articula os elementos mais importantes da política pública”⁶¹⁶. Neste sentido, o quadro de referência é composto pelas seguintes informações: “nome oficial do programa de ação”, “gestão governamental”, “base normativa”, “desenho jurídico-institucional”, “agentes governamentais”, “agentes não governamentais”, “mecanismos jurídicos de articulação”, “escala e público alvo [sic]”, “dimensão econômico-financeira do programa”, “estratégia de implementação”, “funcionamento efetivo do programa” e “aspectos críticos do desenho jurídico-institucional”⁶¹⁷.

Desta forma, enquanto os(as) autores dos ciclos das políticas públicas lecionam acerca da construção, o quadro de referência refere-se à uma espécie de *checklist* para a descrição e análise de políticas públicas que também pode ser utilizado anteriormente à realização de uma política pública para adequar o seu processo de formação.

⁶¹³ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 6 out. 2020. P. 66.

⁶¹⁴ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 26.

⁶¹⁵ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. P. 64.

⁶¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin; **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em 9 out. 2020. S. p.

⁶¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin; **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em 9 out. 2020. S. p.

Não obstante, comenta-se ainda que, complementarmente ao quadro de referência e anteriormente ao seguimento do ciclo das políticas públicas, é necessário estabelecer o planejamento da política pública, devendo, além de “*expressar uma visão da sociedade*”, possuir “*localização espacial*”, “*definição temporal*”, “*extensão do plano*” e “*avaliação de sua viabilidade política e financeira*”, conhecendo-se bem o objeto e desempenhando um diagnóstico, compondo-se com programas e projetos⁶¹⁸.

Em arremate, aproveitando-se a conclusão de que uma política criminal é política pública (política pública criminal), o intento da exposição do planejamento, do quadro de referência e do ciclo das políticas públicas se configura como demonstrar todos os estágios pelos quais uma política criminal deve passar, de modo que junto ao próximo subcapítulo se operará a subsunção destes elementos à política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

4.2 CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE ORGANIZAÇÃO, FORMULAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, REVISÃO E ANÁLISE DA EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO

Superada a conclusão de que a Política Criminal, como Política Pública que é em seu fundamento e em sua prática (formando-se assim a Política Pública Criminal), deve seguir o ciclo e demais etapas das políticas públicas, de modo que se detalharam tais elementos, junto à este subcapítulo e com base nas exposições do subcapítulo anterior se quer tecer algumas críticas essencialmente político-criminais, oferecer propostas de soluções e realizar a subsunção da política criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento sobretudo ao ciclo das políticas públicas.

Portanto, inicia-se com as críticas, sendo que a primeira se caracteriza pelo fato de a política criminal especificamente abordada não poder ser considerada como preventiva (na medida em que há combate e repressão com nuances de interceptação lateralmente preventivas), conforme evidenciado e descrito no capítulo 3.3. Desconhecem-se os fundamentos, a essência, os objetivos, as metas e os resultados da política criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, se existentes.

⁶¹⁸ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 136-155.

Seguindo-se ainda na toada deste reconhecimento e rememorando-se a observação elaborada junto ao capítulo 4, elenca-se como segunda crítica o fato de a ausência de devida e adequada ordenação e organização prejudicar até mesmo a análise e a conclusão de se existe ou não a específica política criminal, se considerando, ademais, que a política pública criminal referente à prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento constitui-se como decidir não fazê-la.

Salienta-se que as conclusões podem ser precárias por falta de dados e informações e acordo sobre o que e quais seriam estes dados e informações. Não obstante, exemplifica-se a mencionada dificuldade (ou até mesmo a impossibilidade) com um questionamento no sentido de, em termos tangíveis e observáveis, o que é uma política criminal no Brasil?

Este obstáculo, cuja proposta de solução será apresentada adiante neste subcapítulo, também impulsiona a terceira crítica que se caracteriza como o impedimento de medição e avaliação adequada da eficácia da política criminal ante a ausência de estabelecimento e detalhamento de seus fundamentos, essência, objetivos, metas e resultados, entre outros fatores determinantes.

Não obstante, é fato que as observações críticas anteriores, notadamente as duas últimas – consistentes nas constatações de que é difícil ou impossível analisar se existe ou não uma determinada política criminal, o que conseqüentemente impede uma adequada medição de suas efetividades –, constituem-se como uma problemática que se refere e afeta não apenas a política criminal especificamente trabalhada nesta pesquisa, mas (ao menos potencialmente) todas as políticas criminais.

Isto posto, considerando-se que as edificações das soluções comumente são alicerçadas no suporte das críticas, após aquela fase inicia-se a exposição das propostas de adoção de critérios e parâmetros de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da eficácia das políticas públicas criminais. É imperioso que as políticas públicas criminais observem os elementos e os estágios essenciais das políticas públicas, referentes ao planejamento, o ciclo das políticas públicas e o seu quadro de referência.

Apoiando-se nesta conclusão intermediária, primeiramente sobre o planejamento, tem-se que (igualmente as) políticas públicas criminais devem “expressar uma visão da sociedade” e possuírem “localização espacial”, “definição temporal”, “extensão do plano”, “avaliação de sua viabilidade política e financeira”,

conhecimento e “*definição clara do objeto*”, desempenho de diagnóstico e composição mediante programas e projetos que reúnam as decisões, os conteúdos e as implementações, avaliando-a continuamente mediante mecanismos próprios⁶¹⁹. Somente desta forma será possível conhecer, mensurar e avaliar os objetivos (*a priori* e *a posteriori*) de uma política pública criminal e notadamente a política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

Sequencialmente, também é necessário que as políticas públicas criminais sigam (teórica e praticamente) o ciclo das políticas públicas, formado pelas fases de “*identificação do problema*”, “*formação da agenda*”, “*formulação de alternativas*”, “*tomada de decisão*”, “*implementação*”, “*avaliação*” e “*extinção*”⁶²⁰. Estas etapas são consideradas essenciais para o conhecimento, avaliação e controle das políticas públicas criminais.

Em último lugar, é indispensável que as políticas públicas criminais igualmente preencham o “*quadro de referência de uma política pública*”, anotando-se os seguintes dados e informações: “*nome oficial do programa de ação*”, “*gestão governamental*” da proposta e/ou do início da execução, “*base normativa*”, “*desenho jurídico-institucional*”, “*agentes governamentais*”, “*agentes não governamentais*”, “*mecanismos jurídicos de articulação*”, “*escala e público alvo*”, “*dimensão econômico-financeira do programa*”, “*estratégia de implementação*”, “*funcionamento efetivo do programa*” e “*aspectos críticos do desenho jurídico-institucional*”⁶²¹. Com este conteúdo, além de ser possível melhor alinhar uma política pública criminal antes de seu início operacional, também será viável a sua mais adequada identificação após a sua consecução, assim como buscará se delinear na decorrência deste trabalho em relação à política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

⁶¹⁹ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 135-155.

⁶²⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 43.

⁶²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin; **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em 19 out. 2020. S. p

Estas três atitudes em conjunto (referentes ao planejamento, o ciclo das políticas públicas e o seu quadro de referência) podem oferecer os seus préstimos e serem utilizadas tanto para medir a eficácia de uma política pública criminal já existente quanto para efetivamente criar-se uma política pública criminal necessária e inexistente, consignando-se assim a importância (social, jurídica e econômica) e a polivalência das soluções propostas.

E considerando-se que todas as políticas criminais são políticas públicas por definição e apresentam as coincidências de mesmas essências e características elementares, comenta-se uma vez mais que os critérios e os parâmetros elencados e detalhados devem ser empregados para todas as políticas públicas criminais e o estudo ora posto não pode ser limitado apenas à política pública criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento. Idealmente toda política pública criminal (ou ao menos os seus fundamentos e as suas bases, de início) deveria constar de apenas um único documento ou sistema, de modo a solucionar-se primeiramente a problemática concernente às suas identificações e, posteriormente, as questões relativa às suas análises e posterior controle.

A recentíssima jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também está posicionada desta maneira no sentido de ser necessária maior organização das políticas criminais e políticas públicas, sobretudo no campo da segurança pública. Pronunciamentos recentes do Pretório Excelso dão conta de que deve haver uma coerência e uma unidade das políticas públicas (criminais) nacionais, com objetividade, sistematização e acesso adequado, afastando-se conflitos de “*finalidades constitucionais subjacentes à norma indutora*” com outros valores constitucionais igualmente tutelados⁶²².

É necessário que os “*fundamentos juridicamente relevantes da decisão político-administrativa*” sejam aptos a sustentá-la e que dialoguem “*com os valores expressos no nosso sistema constitucional*”, não podendo violar direitos fundamentais e tampouco colidir com os seus princípios⁶²³. E ainda que a atitude se encontre no

⁶²² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Edson Fachin na Medida Cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 772/DF**. Partido Socialista Brasileiro - PSB e Presidente do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 15 dez. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345264652&ext=.pdf>>. Acesso em 6 jan. 2021. P. 2-6.

⁶²³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Edson Fachin na Medida Cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 772/DF**. Partido Socialista

“conjunto de competências atribuído ao Chefe do Executivo”, por exemplo, a decisão político-administrativa não pode ser “*causa não razoável [de] mitigação de direitos constitucionais*”⁶²⁴.

Em oportunidades anteriores o Supremo Tribunal Federal também decidiu sobre a necessidade de organização, sistematização e clareza das políticas públicas criminais quando estabeleceu que “*o dever estatal concernente à segurança pública não é exercido de forma aleatória, mas através de instituições permanentes e, idealmente, segundo uma política criminal, com objetivos de curto, médio e longo prazo*”, com o adendo de que a política criminal deve ser “*suficientemente flexível para responder às circunstâncias cambiantes de cada momento histórico*”⁶²⁵.

Deste modo, quaisquer ações que visem minorar direitos fundamentais que gozem de “*forte peso prima facie*” devem apresentar “*imenso ônus argumentativo*”, sem prejuízo de se extrair de seu “*plano teleológico (...) razões de adequação entre meios e fins*”, levando em conta que “*a finalidade buscada pela norma*” e os seus objetivos precisam se coadunar “*com os mecanismos de legitimação constitucional e a diligência devida*”, no mínimo indicando-se “*premissas que deveriam estar plasmadas em planos e estudos que garantissem racionalmente, a partir das melhores teorias práticas e científicas a nós disponíveis, que os efeitos da norma não violariam*” os deveres do Estado brasileiro⁶²⁶, na medida em que “*a segurança pública é (...)*

Brasileiro - PSB e Presidente do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 15 dez. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345264652&ext=.pdf>>. Acesso em 6 jan. 2021. P. 7-9.

⁶²⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Edson Fachin na Medida Cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 772/DF**. Partido Socialista Brasileiro - PSB e Presidente do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 15 dez. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345264652&ext=.pdf>>. Acesso em 6 jan. 2021. P. 11.

⁶²⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Ricardo Lewandowski na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 3.112**. Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e outros. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ: 26 out. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3112.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2021. P. 2.

⁶²⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Edson Fachin na Medida Cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 772/DF**. Partido Socialista Brasileiro - PSB e Presidente do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 15 dez. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345264652&ext=.pdf>>. Acesso em 6 jan. 2021. P. 13-17.

*dever do Estado*⁶²⁷ e o cidadão a aproveita ou no máximo auxilia no cumprimento (*enforcement*).

Por último neste subcapítulo, busca-se promover a subsunção da política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento ao ciclo das políticas públicas. Neste momento, justifica-se que não se realizará o enquadramento da política pública criminal específica nos elementos do planejamento e do quadro de referência em razão de para tanto ser necessário um novo escopo de pesquisa científica – que se destinaria à efetiva operacionalização empírica da política pública criminal – cujo espaço da presente pesquisa não consegue comportar, podendo este outro ideário ser objeto de um novo trabalho adequadamente suficiente.

Não obstante, quanto ao ciclo das políticas públicas, se apresentará aquelas fases iniciais (de formação) e que podem se realizar substancialmente com aportes teóricos, isto porque, seguindo-se a dicotomia estabelecida no campo de políticas públicas, esta pesquisa intenta proceder uma análise “*do processo de políticas públicas, que procura oferecer subsídios teóricos para a compreensão do processo de formação da agenda e de seleção de alternativas*”, de modo que, no futuro, poderá ser empreendida uma “*análise para o processo de produção de políticas públicas, envolvendo o emprego de técnicas de análise para a definição dos problemas e para a seleção de alternativas para a formulação*”⁶²⁸.

Isto posto, é necessário contemplar a primeira e a segunda etapa do ciclo das políticas públicas, respectivamente “*identificação do problema*” e “*formação da agenda*”, tecendo-se comentários preliminares e fundamentais sobre o quarto estágio concernente à “*tomada de decisão*”⁶²⁹. Neste sentido, a presente pesquisa já comprovou, sobretudo junto ao início do subcapítulo 2.3, que a questão do terrorismo e do seu financiamento é um problema público, isto porque observa-se uma

⁶²⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Edson Fachin na Medida Cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 772/DF**. Partido Socialista Brasileiro - PSB e Presidente do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 15 dez. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345264652&ext=.pdf>>. Acesso em 6 jan. 2021. P. 16.

⁶²⁸ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. P. 109.

⁶²⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 43.

“*discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível*”⁶³⁰ com possível e provável dano público e social⁶³¹, demandando-se uma atuação preventiva do Estado.

Considerando-se as já estabelecidas regras e pressões internacionais e a preocupação de parte da doutrina nacional, pode-se consignar que estamos diante de uma demanda reprimida, considerando que se cuida de uma situação há muito existente e que ainda não chegou a causar incômodo bastante para pressionar o sistema político, ou também porque evitou-se até o presente momento uma tomada de decisão⁶³².

Referentemente à “*formação da agenda*”⁶³³, é imperioso que o problema em questão supere o atual obstáculo da “*falta de vontade política ou a falta de pressão popular*” e seja encaminhado às agendas política (sistêmica) e posteriormente formal (institucional)⁶³⁴ – caminho linear e “*sequência natural*”⁶³⁵ geralmente percorrido pelos problemas que ensejam políticas públicas –, primeiro sensibilizando-se a comunidade social e política com um problema “*merecedor de intervenção pública*”⁶³⁶ e, posteriormente e sem demora para não perder as janelas de oportunidades⁶³⁷ e os fluxos positivamente convergentes⁶³⁸, promovendo-se o ingresso da questão no rol de “*problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar*” adequadamente⁶³⁹ – por meio da sociedade civil organizada e especializada e até mesmo grupos de pressão, espécie de “*via participativa*” que auxilia na “*formação de decisões providas*

⁶³⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 44.

⁶³¹ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 68.

⁶³² DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 62.

⁶³³ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 43.

⁶³⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 46.

⁶³⁵ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2020. P. 74.

⁶³⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 46.

⁶³⁷ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2020. P. 74.

⁶³⁸ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 72.

⁶³⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 46.

dos poderes públicos”, “possibilitando um aprimoramento democrático” e técnico, ocorrendo “às claras, com nitidez de objetivos e em respeito à lei, inserindo-se a regulamentação desta atividade no processo de transparência da Administração Pública”, possibilitando-se a “contínua interação entre Estado e sociedade” e o melhor alinhamento entre os cidadãos e os destinatários das políticas públicas⁶⁴⁰.

Não obstante, a contemplação do problema público em questão é possível ante os seus graus de “generalização”, “importância”, “relevância temporal”, “complexidade” e “precedência categórica”⁶⁴¹.

Uma possibilidade concreta de ingresso do problema público específico junto à agenda caracteriza-se como a sua inserção no sistema político a partir de alguma autoridade política, buscando-se antecipar situações indesejadas⁶⁴². Neste sentido, “a forma como o problema é compreendido pelos atores políticos (...) orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação”⁶⁴³, razão que demonstra a sua elevada importância e o aproveitamento em estudar-se a formulação da agenda como finalidade inicial e não apenas como meio, compreendendo-se por que, como e quando um problema público é inserido nas agendas⁶⁴⁴.

Para tanto, inclusive, é possível utilizar este trabalho como “avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação”⁶⁴⁵, ou, ainda e no mínimo, “como uma avaliação das chances do tema ou o projeto se impor na arena política”⁶⁴⁶.

E antes mesmo da “formulação de alternativas” (cuja análise e desenvolvimento necessariamente deverá ser operacional e queda-se além do

⁶⁴⁰ SANSON, Alexandre. Os grupos de pressão e a consecução de políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 118-138. P. 126-136.

⁶⁴¹ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. P. 74.

⁶⁴² PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 14.

⁶⁴³ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. P. 9-10.

⁶⁴⁴ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. P. 32.

⁶⁴⁵ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. P. 71.

⁶⁴⁶ FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, nº. 21, jun. 2000. P. 227.

escopo do presente trabalho), com relação à “*tomada de decisão*”⁶⁴⁷, no singular, é necessária a tomada de decisão de fazer a política pública criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, privilegiando-se “*um curso de ação*” ao invés de um de “*não ação*”⁶⁴⁸, ao contrário do estado da arte (notadamente legislativo) brasileiro onde assume-se que o posicionamento atual do Estado configura-se como não decidir neste sentido, conforme detalhado no subcapítulo 3.3.

E em que pese a presente pesquisa filiar-se à corrente doutrinária que leciona ser possível igualmente considerar como política pública aquilo que o governo deliberadamente decide por não fazer⁶⁴⁹⁶⁵⁰, tem-se que este não deve ser o caso da prática empírica da política pública criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, considerando-se a sua natureza de política social e o seu caráter de tutela das “*garantias penais e constitucionais*”⁶⁵¹ e análise dos resultados e das consequências das políticas públicas⁶⁵², consignando-se ainda que, segundo o princípio da legalidade no âmbito do Direito Criminal, a única forma de realização da política pública criminal de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é por meio do instrumento legislativo adequado.

De certo modo, o Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborado em 2018 no governo do Presidente da República Michel Temer e sob a coordenação do Ministro da Segurança Pública Raul Belens Jungmann Pinto, que iniciou a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp)⁶⁵³,

⁶⁴⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 43.

⁶⁴⁸ HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. São Paulo: Campus, 2013. S. p.

⁶⁴⁹ DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 12th ed. Upper Saddle River (Estados Unidos da América): Pearson, 2008.

⁶⁵⁰ BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two Faces of Power, **American Science Review** 56: 947-952, 1962.

⁶⁵¹ HASSEMER, Winfried. **Direito penal**: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 277.

⁶⁵² SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. P. 65-86. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182324/mod_resource/content/1/celina%20souza_estado%20da%20arte%20da%20pesquisa%20em%20pp.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020. P. 71.

⁶⁵³ BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Segurança Pública. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**: SUSP – Sistema Único de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf/view>>. Acesso em 21 out. 2020.

intentou, pela primeira vez, detalhar as “*competências, princípios, objetivos, estratégias, meios e instrumentos que norteiam a atuação do Estado na área de segurança pública*”⁶⁵⁴.

O Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social reconheceu a necessidade de “*critérios científicos de concepção, execução e avaliação de resultados*” durante toda a implementação das políticas e com a “*adequação dos seus fundamentos e objetivos e a correção técnica dos seus programas, objetos e ações*”; e de “*produção de dados e de indicadores confiáveis para a realização de diagnósticos precisos e a eleição de prioridades*” integradas, inclusive com o suporte de “*doutrina de alto nível técnico para a definição e a implementação de políticas de segurança e defesa social no país*”, sempre com “*adoção de níveis elevados de governança, transparência e prestação de contas*”⁶⁵⁵. Para tanto, foram estabelecidos determinados objetivos específicos com estratégias e ações.

Isto considerado, sem prejuízo de reconhecer-se os avanços já conquistados, inclusive com o exemplo de “*diretrizes, estratégias e ações na área de prevenção*” com a “*participação e cooperação das pessoas no exercício da cidadania, de modo coletivo ou individual*”, delineados pelo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária⁶⁵⁶, é necessário que as políticas públicas criminais no Brasil vão além, possibilitando-se não apenas o conhecimento de suas criações e as suas identificações, mas igualmente o acompanhamento, o monitoramento e o controle de suas operacionalizações e resultados (consequências).

Nesta toada, estabelecidos quais devem ser os critérios e parâmetros de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da eficácia das

⁶⁵⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppcp/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 26.

⁶⁵⁵ BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Segurança Pública. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: SUSP – Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf/view>>. Acesso em 21 out. 2020. P. 10-11.

⁶⁵⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppcp/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 37.

políticas públicas criminais brasileiras e notadamente a de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, seguindo-se o planejamento, o ciclo das políticas públicas e o seu quadro de referência, no próximo e último subcapítulo justifica-se a importância (social, jurídica e inclusive econômica) destes critérios e parâmetros.

4.3 JUSTIFICATIVA DA IMPORTÂNCIA DE CRITÉRIOS E PARÂMETROS DE ORGANIZAÇÃO, FORMULAÇÃO, ACOMPANHAMENTO, REVISÃO E ANÁLISE DA EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA CRIMINAL BRASILEIRA DE PREVENÇÃO AO TERRORISMO E AO SEU FINANCIAMENTO

Junto à doutrina de Políticas Públicas sabe-se que determinadas categorias de problemas possuem a tendência ganhar “*espaço na agenda de acordo com episódios marcantes (...), como ondas de criminalidade*”⁶⁵⁷. Não obstante, “*existem problemas adormecidos que ganham súbita atenção (...), como geralmente são os problemas de segurança nacional*”⁶⁵⁸. É bastante comum que a “*elevação de um problema ao status de tema*”⁶⁵⁹ ocorra por causa de situações de crise que não podem ser ignoradas, riscos de agravamentos no futuro para os quais é necessário se antecipar com medidas preventivas, circunstâncias que causam reações emotivas da sociedade e problemas locais que adquirem notoriedade global⁶⁶⁰. As características de “*gravidade*”, “*novidade*” e “*proximidade*” com envolvimento emocional (uma vez ocorridos os fatos) podem ser determinantes⁶⁶¹, sobretudo quando “*o custo de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo*”⁶⁶².

Contudo, em diversas oportunidades, é possível (empiricamente) observar que, diante de tais situações de crises, comoções públicas e apressamentos

⁶⁵⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 47.

⁶⁵⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 47.

⁶⁵⁹ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 out. 2020. P. 73.

⁶⁶⁰ SUBIRATS, Joan. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. P. 199-218. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006. P. 205-206.

⁶⁶¹ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. P. 21-22.

⁶⁶² DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 71.

institucionais, dentre outras, as conjecturadas soluções são levadas à cabo por ações emergenciais “*de cunho imediatista*”, compondo-se apenas dos “*aspectos administrativos-financeiros típicos das ‘operações tapaburaco’*”⁶⁶³.

E nestes momentos, conseguintemente, sob o anseio ou a justificativa da emergência, podem ser sacrificados (de forma temporária ou permanente) direitos e garantias fundamentais, individuais e sociais, sobretudo em um período histórico e atual em que “*o direito penal passou a reivindicar para si a capacidade de controle universal sobre a sociedade e seus problemas, muitas vezes passando ao largo dos princípios da subsidiariedade e da intervenção mínima*”⁶⁶⁴. Justamente “*nessas situações de alarme, o aparato estatal tende a operar – urgentemente – numa espécie de superposição das (novas) legislações temporárias e definitivas*”, emergindo em um nocivo ambiente “*entre Estado de Exceção e Estado de Direito*”⁶⁶⁵. Vale sempre lembrar que “*a sociedade não está totalmente imune ao retrocesso, à oficialização da perda da dignidade dos cidadãos*”, sobretudo em “*tempos escuros*”, onde os “*tiranos sempre estão a postos e o medo ainda persiste nas democracias contemporâneas, mormente quando são apresentadas soluções legais de alarme*”, tais como o repudiável Direito Penal do Inimigo⁶⁶⁶.

A questão do terrorismo é deveras relevante neste cenário na medida em que, cuidando-se de um tipo penal que visa proteger um “*sentimento geral de segurança e confiança no ordenamento jurídico*”⁶⁶⁷ e cuja manipulação político-criminal do sentimento popular apresenta-se como ferramenta política tentadora, haja vista a predileção da utilização do Direito Penal neste sentido – notadamente em governos de legitimidade democrática e sobretudo republicana colocadas em cheque –, é indispensável que o corpo ideológico dos instrumentos legislativos encontrem “*um*

⁶⁶³ PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 13.

⁶⁶⁴ RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Segurança Nacional, terrorismo e eleições**. In: JOTA, 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seguranca-nacional-terrorismo-e-eleicoes-18102018>>. Acesso em 1 dez. 2020. P. 2.

⁶⁶⁵ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 43-44.

⁶⁶⁶ WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 82-84.

⁶⁶⁷ RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Reformas pontuais na ‘Lei Antiterror’**. In: JOTA, 8 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reformas-pontuais-na-lei-antiterror-08022019>>. Acesso em 1 dez. 2020. P. 4.

espaço concreto de diálogo” e conciliação com “a Constituição e os princípios democráticos do Estado de Direito”⁶⁶⁸⁶⁶⁹.

Isto consignado e por estes motivos, considerando-se que “os burocratas não agem de forma neutra”⁶⁷⁰, a importância da utilização, na elaboração das políticas públicas criminais, do planejamento, do ciclo e do quadro de referência das políticas públicas justifica-se primeiramente no sentido de “abstrair as subjetividades (sem, todavia, omiti-las)”⁶⁷¹, mitigá-las ou então evidenciá-las na transparência do processo de formação de uma política pública criminal.

⁶⁶⁸ RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Reformas pontuais na ‘Lei Antiterror’**. In: JOTA, 8 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reformas-pontuais-na-lei-antiterror-08022019>>. Acesso em 1 dez. 2020. P. 5.

⁶⁶⁹ Novamente sobre a doutrina de Yuval Noah Harari, como “os terroristas esperam que, mesmo sendo incapazes de arranhar o poder material do inimigo [geralmente o Governo], o medo e a confusão o levarão a reagir exageradamente”, eis que “calculam que quando o inimigo enfurecido usa sua força maciça contra eles, desencadeará uma tempestade militar e política muito mais violenta do que eles mesmo jamais poderiam criar” e com isso “surgem muitos imprevistos, (...) erros acontecem, atrocidades são cometidas, a opinião pública oscila, pessoas neutras mudam de posição e o equilíbrio de poder se modifica”, é indispensável que haja adequada prevenção, inclusive para o controle das reações (emocionais, operacionais, políticas e outras) dos governos, isto porque “na maioria dos casos, [a] reação exagerada é uma ameaça muito maior a nossa segurança do que os próprios terroristas”, subsistindo até mesmo a preocupação com o terrorismo de Estado, sendo o entendimento do autor que “somos os únicos que podem derrotar a nós mesmos, se reagirmos com exagero e de forma equivocada às provocações terroristas”. Isto consignado, considerando-se que “os terroristas esperam que quando o Estado tentar realizar essa missão impossível [de adequada reação], poderão reembaralhar as cartas políticas e sacar um ás imprevisível” e que “os Estados têm dificuldade para resistir a essas provocações porque sua legitimidade baseia-se na promessa de manter a esfera pública livre de violência política”, é importante que os líderes dos governos tenham uma reação adequada, preferencialmente com um plano (preventivo), isto porque não há como se contar tão somente com a sensatez e ausência de histeria por parte da massa popular afetada direta ou indiretamente, imediata ou mediatamente. Contudo, apesar de uma parte da legitimidade dos governos se basear na estabilidade social e política, tem-se que a prevenção ao terrorismo não é uma questão de grande interesse político na medida em que se um Estado comprometer-se com a evitação de tais fenômenos e falhar, com grandes probabilidades e riscos, a sua legitimidade poderá ser minada. Não obstante, o autor também comenta que “quanto menos violência política houver num determinado Estado, maior será o choque do público ante um ato de Terrorismo”, de modo que o impacto no Brasil seria gigantesco, até mesmo pelo ideário (equivocado) de estar indene, o que reforça a necessidade de uma política pública criminal de prevenção para evitar tanto os fenômenos quanto as suas reações inadequadas, sobretudo se consideradas as novas potencialidades mais gravosas do terrorismo, como as variáveis nuclear, cibernética e biológica (In: HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. P. 175-182).

⁶⁷⁰ BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. P. 54.

⁶⁷¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em 26 out. 2020. S. p.

Não se desautoriza o argumento de que *“toda política deve estar sustentada por um corpo teórico (filosofia) que oriente os cursos da ação a que se propõe”*⁶⁷², com o qual se concordou quando defendeu-se que a política pública criminal é fundamentalmente axiológico-científica e que nela necessariamente apresentam-se *inputs* subjetivos (ao menos iniciais), sendo necessário apenas que subsistam maneiras, formas e instrumentos de identificação, acesso e controle destas expressas e claras subjetividades para evitar inadequadas interferências político-partidárias (em sentido amplo), conforme se dispenderá longo deste subcapítulo.

Neste sentido, o Direito contribui com o papel de *“despersonalizar a iniciativa”*, tendo em vista que, *“a partir da institucionalização, ou da formalização na regra jurídica”*, tanto o andamento quanto o efetivo *“funcionamento do programa passa a depender, não mais da vontade pessoal de quem tomou a decisão de instituí-lo e sim, do cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas, para as finalidades objeto do programa”*⁶⁷³.

Em termos mais específicos e ainda nesta linha, a Política Criminal, nos termos do conteúdo do subcapítulo 2.1, se constituirá como o *“conjunto sistemático”*⁶⁷⁴⁶⁷⁵ dos *“métodos e princípios”*⁶⁷⁶⁶⁷⁷, além das *“estratégias e táticas sociais”*⁶⁷⁸⁶⁷⁹, pelas quais o fenômeno criminal será institucionalizado, considerando-se ainda que *“são indeclináveis as decisões valorativas”*⁶⁸⁰ e que necessariamente as políticas públicas criminais serão orientadas (ainda que inicialmente) por valores

⁶⁷² DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 135.

⁶⁷³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em 26 out. 2020. S. p.

⁶⁷⁴ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁶⁷⁵ LISZT, Franz Von. Kriminalpolitische Aufgaben. In: **Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge**, tomo I. Berlim (Alemanha): [S.n.], 1905. P. 292.

⁶⁷⁶ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁶⁷⁷ SCHRÖDER, Horst. **Ponencia en el XLIII DJT**: Die kriminalpolitischen Aufgaben der Strafrechtsreform. Munique (Alemanha): 1960.

⁶⁷⁸ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 3.

⁶⁷⁹ KAISER, Günther. **Incidencia de la criminología y la política criminal en la sociedad**. [S. l.]: [S. n.], 1972. P. 31.

⁶⁸⁰ ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 9.

propostos⁶⁸¹, princípios e ideologias, uma vez mais se afirmando como uma ciência “axiológico-valorativa”⁶⁸².

Mesmo no específico campo das políticas públicas criminais não se busca afastar por completo as subjetividades que existirão, mas tão somente intenta-se deter a sua “*ordem e clareza conceitual*” para que aquelas se mantenham próximas à realidade e orientadas por “*fins político-criminais*” [identificáveis, mensuráveis e passíveis de controle], respeitando-se as “*três exigências principais e históricas da metodologia jurídico-criminal para a construção de um sistema frutífero*”⁶⁸³, afastando a possibilidade de “*manipulação do medo coletivo difuso resultante da criminalidade de massas, praticada com o escopo de obter meios e instrumentos de combate à criminalidade violenta mediante a restrição das liberdades*”⁶⁸⁴.

Nesta lógica, além da necessidade de as políticas públicas criminais brasileiras (e em especial a de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento) adotarem o “*modo de entrada de assuntos públicos na pauta política*” referente à “*antecipação de problemas*”, fazendo com que “*as políticas públicas tornem-se proativas, antecipatórias, ao invés de serem reações a crises*”⁶⁸⁵, é imperioso que o controle seja um fator e um estágio presente, importante e determinante em seus processos de formação, operacionalização e avaliação.

Isto considerado, o elemento do “*controle dos impactos das políticas*” deve ser uma fase comum às políticas públicas criminais, sempre pautado nos objetivos político-criminais propostos e ocorrendo em “*todas as fases do ciclo político*” – desde a formulação até a operacionalização e a avaliação da política pública criminal –, para que seja possível a adaptabilidade orgânica em tempo hábil e, em muitas oportunidades, até mesmo antes de a política pública criminal ser levada à cabo e implementada⁶⁸⁶. Não obstante, esta “*fiscalização e controle*”, considerada “*etapa*

⁶⁸¹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2004. P. 44.

⁶⁸² ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975. P. 13.

⁶⁸³ ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. P. 28.

⁶⁸⁴ HASSEMER, Winfried. **Direito penal: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão**: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008. P. 267.

⁶⁸⁵ PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. P. 14.

⁶⁸⁶ FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, nº. 21, jun. 2000. P. 226-229.

fundamental das políticas públicas”, podem ser desenvolvidas pelos “*mais diversos setores da sociedade*”, incluindo-se a “*sociedade civil*”, além dos demais Poderes e instituições do Estado⁶⁸⁷.

Cuida-se, não obstante, de uma “*questão democrática*”, levando em conta que “*o Estado de Direito prescreve uma variedade de procedimentos e meios de controle, que dão às autoridades públicas uma medida e uma forma*”, sem prejuízo da “*cooperação voluntária*” dos demais atores⁶⁸⁸.

Inclusive, é recomendável que as políticas públicas prevejam um “*sistema de monitoramento que, ao longo do tempo, gere informações acerca dos resultados por ela produzidos*”⁶⁸⁹. Considerando-se que o poder necessariamente envolve uma relação de “*posições de dominação e outras de submissão*” e que se manifesta pela “*persuasão*”, “*sedução*” e “*possui um forte aspecto coercitivo*”⁶⁹⁰, são necessários critérios objetivos mensuráveis, verificáveis e controláveis para evitar as consequências (subjetivas) maléficas do poder. Neste sentido, aproveitando-se de outro lado os elementos de persuasão e sedução, também é sumarizada pela doutrina brasileira a partir da recomendação da doutrina estadunidense⁶⁹¹ a estratégia recomendada de “*nomear a qualificar uma situação como um problema*”, “*identificar um público de vítimas*”, “*definir responsáveis, relações causais e um grupo de culpados*” e “*criar um futuro apocalíptico*” para “*requerer uma ação imediata*” do Estado⁶⁹². Neste momento pode-se criar até mesmo uma janela de oportunidade, atraindo-se a atenção do governo “*por meio de indicadores, eventos ou feedback*”⁶⁹³.

Portanto, consignando-se que “*o debate político se alimenta de generalidades, chavões e frases de efeito*” – o que dificulta o “*controle social*”, considerando que o

⁶⁸⁷ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43. P. 32.

⁶⁸⁸ MOLINARO, Carlos Alberto. Apresentação. In: WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 23.

⁶⁸⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Trinta anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. **Revista dos Tribunais**, v. 966, p. 79 – 95, 2018. P. 88.

⁶⁹⁰ BAPTISTA, Gustavo Camilo. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 45-67, Mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-65642012000100003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 28 out. 2020. P. 56.

⁶⁹¹ ZITTOUN, Philippe. **The political process of policymaking**. London (Reino Unido): Palgrave Macmillan, 2014. P. 26-35.

⁶⁹² CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. P. 130-133.

⁶⁹³ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. P. 43.

cenário ideal seria que “os candidatos apresentassem propostas concretas de metas para aquilo que identificam ser os problemas do país e os meios factíveis de realizá-las, oferecendo (...) dados que pudessem ser avaliados racionalmente”⁶⁹⁴ –, o controle e as avaliações são necessárias para “superar debates simplistas e maniqueístas (bom versus ruim, ‘copo meio cheio’ versus ‘copo meio vazio’)”, oportunidades nas quais o “desempenho da política pública é vitimada pela retórica política”⁶⁹⁵, demonstrando-se a necessidade de “elementos minimamente objetivos” (impossibilitando-se ou diminuindo-se a possibilidade de “acusações pessoais, promessas infactíveis, manipulações de dados e propaganda com foco nas emoções”)⁶⁹⁶, tais como critérios e parâmetros, nas organizações, formulações, acompanhamentos, revisões e análises das eficácias das políticas públicas criminais, notadamente a brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

É igualmente importante que as pessoas obrigadas (especialmente as instituições financeiras reguladas e congêneres) participem do processo de construção ou de adaptação da política pública criminal específica ante as suas demandadas e indispensáveis atuações no cumprimento e no *enforcement*, considerando-se, ainda, que o “dever de proteção não é confiado unicamente ao Estado, mas, sim, a todos, sejam aos órgãos estatais, às pessoas jurídicas e até mesmo aos indivíduos”⁶⁹⁷, com arrimo no artigos 5º, *caput*⁶⁹⁸, e 144, *caput*⁶⁹⁹, ambos da Constituição da República, e que subsiste um entendimento, inclusive institucional,

⁶⁹⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Trinta anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. **Revista dos Tribunais**, v. 966, p. 79 – 95, 2018. P. 87.

⁶⁹⁵ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. P. 66.

⁶⁹⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. Trinta anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. **Revista dos Tribunais**, v. 966, p. 79 – 95, 2018. P. 88.

⁶⁹⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppcp/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023_FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 25.

⁶⁹⁸ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...). *In*: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 29 out. 2020.

⁶⁹⁹ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (...). *In*: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 29 out. 2020.

à exemplo daquele publicado pela Controladoria-Geral da União (CGU)⁷⁰⁰, junto ao qual “*se fala em responsabilidade social das pessoas jurídicas de direito privado pela adoção de políticas e procedimentos de governança corporativa, que previnam e reprimam práticas antiéticas e ilegais, pública e privadas*”⁷⁰¹.

Se parte dos ônus operacionais da política pública criminal em questão são destinados aos sujeitos obrigados, afirma-se ser razoável a previsão de sua participação no processo político-administrativo, até mesmo para a modulação das expectativas, responsabilidades e possibilidades, permitindo-se a realização da “*accountability societal*”, forma e mecanismo de “*controle da sociedade sobre a ação governamental (...) que emprega ferramentas institucionais e não-institucionais*”, incorporando novos atores⁷⁰² na concepção, operacionalização e execução de políticas públicas criminais.

Como exemplos de participações possíveis cita-se, em primeiro lugar, a criação de fóruns permanentes e plurais para “*sentar-se à mesa periodicamente e discutir as estratégias, as ações desenvolvidas e os resultados obtidos referentes às políticas públicas adotadas*”, trazendo-se às discussões e sobretudo aos ambientes decisórios político-criminais os “*diversos atores mais diretamente ligados às ações relacionadas à criminalidade*”, incluindo-se os “*entes privados conforme o tema a ser debatido, colhendo suas contribuições e fomentando suas participações*”⁷⁰³.

Outra maneira de inclusão das pessoas obrigadas no processo de formação, operacionalização e acompanhamento de políticas públicas criminais apresenta-se como as consultas públicas, onde devem se considerar dados e evidências, além de “*relatórios de pesquisa*”, “*depoimento de experts*” e “*informações das partes interessadas*”⁷⁰⁴, privilegiando-se a técnica e evitando-se soluções majoritária ou

⁷⁰⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2009.

⁷⁰¹ MALAN, Diogo. **Dilemas e desafios do advogado criminal nas investigações corporativas**. In: Consultor Jurídico (ConJur). Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-26/diogo-malan-advocacia-criminal-investigacoes-corporativas>>. Acesso em 28 out. 2020. S. p.

⁷⁰² CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439/>>. Acesso em 28 out. 2020. P. 281.

⁷⁰³ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppcp/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023_FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020. P. 37.

⁷⁰⁴ HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. São Paulo: Campus, 2013. S. p.

exclusivamente político-ideológicas convenientes e possivelmente autoritárias em relação à problemas públicos graves.

Isto tudo considerado, tem-se que o planejamento – aliado com a utilização do ciclo das políticas públicas e o seu quadro de referência, além de se configurar como um elemento que permite que se conheçam, definam e “*atinjam determinados objetivos*”, alcançando-se um “*determinado cenário futuro entre os muitos possíveis*” em um “*ato racional de escolha*”, também “*economiza tempo, esforço e dinheiro*”, demonstrando-se a sua utilidade igualmente econômica⁷⁰⁵, não obstante as vantagens sociais e políticas de controle do poder institucional (inclusive punitivo) referente às políticas públicas criminais.

⁷⁰⁵ Além do planejamento, a partir da leitura interdisciplinar da obra de Loretta Napoleoni, jornalista, analista política e com atuação na Economia, é possível identificar outros benefícios que anuem com a importância (macro) econômica da adequada prevenção sistemática, sobretudo se baseada em uma política pública, tais como a maior dificuldade de se fiscalizar mercados e ambientes não regulados; o fato de que, atuando-se para se prevenir o financiamento do terrorismo, por exemplo, necessariamente se interceptará outras atividades criminosas conexas e correlatas, eis que existem grandes malhas de delitos que servem de suporte aos crimes principais (“pacotes completos”), sendo indispensável a mentalidade preventiva; o entendimento de que as atividades criminosas também se adaptam às mudanças e às circunstâncias econômicas e geopolíticas, à exemplo da transição do epicentro da lavagem de dinheiro dos Estados Unidos da América para a Europa após os eventos de 11 de setembro de 2001; a constatação de que há Estados, economias nacionais e políticas de governo que servem e operacionalizam redes criminosas; a importância de uma cooperação e certa identidade normativa internacional para a eficácia da prevenção tendo-se em vista a ausência de fronteiras e de vinculações nacionais de determinados ilícitos; o fato de que o financiamento à combates locais e consequente fomento da pobreza e da miséria, mesmo que inadvertidamente, com o exemplo de iniciativas legítimas e bem intencionadas que acabam sendo desviadas em sua ponta final (como ocorre com ajudas externas na África que acabam por ajudar o financiamento do terrorismo), impactam no desenvolvimento, vinculando a pesquisa à sua área de concentração institucional; a importância da prevenção igualmente embasada nas circunstâncias locais geográficas, políticas, econômicas, religiosas, culturais e outras, sob pena de ineficácia ou desvirtuamento; a exponenciação política oportunista e ideológica do medo do terrorismo, que pode até mesmo criar uma ilusão e minar a legitimidade de preocupações reais e legítimas neste sentido; o registro de que a ilusão ocasionada pela Economia Bandida [que poderia ser compreendida como a nova realidade do Capitalismo, onde há uma fina camada de verniz superficial de legitimidade na Economia que imagina-se ser a sua maior fatia, mas em verdade há um grande ou até mesmo majoritário submundo que sustenta, operacionaliza e rege a Economia, ainda que desconhecida aos consumidores, intencionalmente ou não] prejudica até mesmo a prevenção que se foca muito mais onde há interesse (econômico, político, entre outros) e não onde os maiores riscos estão alocados (à exemplo do terrorismo nuclear, cibernético e biológico, conforme destacado por Yuval Noah Harari [In: HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. P. 182]), gerando ineficácia nos públicos e ambientes-alvo e insumos para os críticos da prevenção; o risco de “falsa prevenção” do terrorismo para fins políticos, onde o Governo canaliza as potenciais elementares de terror praticadas pelos terroristas para amedrontar a população, o que igualmente mina a percepção da importância da prevenção, justificando-se novamente a imprescindibilidade de controle das subjetividades na política pública criminal; o fato de que a cultura do medo é politicamente atrativa para os líderes justificarem sua importância e reforçarem a sua dependência; e a constatação de que a Economia Bandida está tão arraigada nas vidas das pessoas e nos sistemas que não se percebe, deliberadamente ou não (In: NAPOLEONI, Loretta. **Economia bandida: a nova realidade do capitalismo**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010. *Passim*).

Continuando-se a exposição dos benefícios do planejamento com o intento de se buscar a maior precisão e solidez dos programas em si e de seus objetivos, se elenca:

O planejamento apresenta inúmeros aspectos positivos; entre os principais estão: ajuda a administração a se adaptar às condições mutáveis do ambiente e a solidificar os acordos considerando os aspectos principais; possibilita a definição de responsabilidades com mais precisão; dá mais ordem às operações; contribui para melhorar a coordenação de diversas partes da organização; tende a tornar os objetivos mais específicos e mais conhecidos; diminui as conjecturas e especulações (...); e principalmente, ajuda a diminuir os erros nos momentos de tomada de decisão⁷⁰⁶.

Possuindo-se um plano de ação adequado, originário ou adaptado com base no planejamento, no ciclo de políticas públicas e no seu quadro de referência, e confirmando-se as possibilidades de controle e análise da eficácia, evitam-se inadequações apressadas e autoritarismos oportunistas⁷⁰⁷. Desta maneira haverá a garantia de que a política pública criminal observará a “*dimensão de realidade*” e o “*compromisso constitucional com os direitos fundamentais*”, assegurando-se que “*as pessoas efetivamente tenham seus direitos garantidos, protegidos e promovidos no dia a dia*”⁷⁰⁸.

⁷⁰⁶ DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. P. 133.

⁷⁰⁷ Inclusive, a importância fenomenológica da política pública criminal adequada também se justifica pela conclusão de que “*não há boas razões para esperar o desaparecimento do terrorismo em nosso tempo*”, isto porque, “*em uma era em que guerras de larga escala se tornaram muito perigosas e caras, o terrorismo é a prevalecente forma de conflito violento*”, de modo que “*enquanto houver conflitos na Terra, haverá terrorismo*” (In: LAQUEUR, Walter. *Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality. Foreign Policy Agenda* [eJournal USA], Washington DC [Estados Unidos da América], U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021. P. 23).

⁷⁰⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. Trinta anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. **Revista dos Tribunais**, v. 966, p. 79 – 95, 2018. P. 84.

5. CONCLUSÕES

Considerando-se que neste momento do trabalho se recapitularão os aspectos metodológico-científicos propostos ao início para demonstrar as suas trajetórias e os seus cumprimentos, entende-se ser adequada a realização de um resumo das principais etapas desenvolvidas e conclusões atingidas nos capítulos da pesquisa.

Junto ao primeiro capítulo inicialmente explanou-se os conceitos e as definições das categorias teóricas fundamentais que seriam abordadas ao longo do trabalho, determinando-se a origem etimológica, historicidade, fenomenologia, descrição tanto do fenômeno quanto do crime, definições, pressupostos teóricos e considerações do autor sobre terrorismo; a fenomenologia, descrições normativas, ocorrências e organizações práticas e estado da arte do financiamento do terrorismo; e a origem, prática e definições de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento (2).

Sequencialmente estabeleceu-se o significado teórico e prático de Política Criminal em um Estado Social e Democrático de Direito, reavivando-se a sua importância, situando-a dentre os demais elementos do Direito Criminal e se registrando o seu necessário caráter axiológico-científico, primando-se pelo viés preventivo (2.1).

Ademais, foram elencados e descritos de maneira cronológica crescente e expositiva os marcos normativos internacionais (2.2) e nacionais da política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, neste último ponto principiando-se com a exposição das razões, dados e informações pelas quais considera-se a questão do terrorismo como um problema brasileiro, em que pese a desconsideração nacional política e social (2.3).

O segundo capítulo iniciou com o esclarecimento da técnica, da adequação e da importância do método comparativo empregado (3) para, posteriormente, apresentar a origem, natureza científica, historicidade e definições de Políticas Públicas, estabelecendo-se as suas categorias elementares para promover uma comparação metodológica entre Políticas Públicas e Política Criminal, concluindo-se que Política Criminal é espécie do gênero Políticas Públicas, se formando a Política Pública Criminal (3.1).

Continuando-se, uma vez mais se afirmando o terrorismo como problema (público) do Brasil, se demonstrou como o país racionalizou e instrumentalizou a prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento a partir da descrição das principais nuances político-criminais dos instrumentos legislativos e infralegislativos e das demais atuações dos atores estatais e não estatais neste sentido, respeitando-se a ordem cronológica estabelecida anteriormente (3.2).

Arrematando esta parte e analisando-se a sua eficácia, na sequência se apontou que a política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento não é (eminentemente) preventiva, constituindo-se como fundamentalmente repressiva e com nuances de interceptação, não possuindo a vontade e a habilidade de prevenir e evitar o terrorismo e o seu financiamento, sendo que um verdadeiro (início de) sistema preventivo pode ser observado no âmbito infralegal, demonstrando-se assim a história ausência de preocupação brasileira em relação à prevenção, sem deixar de comentar sobre as atuais janelas de oportunidade legislativas (3.3).

No terceiro e último capítulo, considerando-se política criminal como política pública e a partir do entendimento e da formação da política pública criminal, se intentou apresentar críticas e propostas à política pública criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento (4).

À esta guisa, em primeiro lugar se descreveram o ciclo, o quadro de referência e o planejamento das políticas públicas, pormenorizando-se as suas definições e categorias elementares, além da sua importância e utilidade, adotando-se um marco teórico (4.1). Em seguida, após as críticas relativas às ausências de prevenção, ordenação e possibilidade de medição e avaliação de eficácia das políticas (públicas) criminais, subsumiram-se os elementos das políticas públicas, fornecendo-se critérios e parâmetros de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da eficácia das políticas públicas criminais e notadamente a brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento, iniciando-se a sua adequação (4.2).

O último subcapítulo descreveu a importância humana, social e política, jurídica, operacional e econômica do estabelecimento e da adoção dos critérios e parâmetros propostos, evitando-se apressamentos que podem custar direitos e garantias individuais e fundamentais e buscando-se identificar e controlar objetivamente as subjetividades no processo social e político-administrativo, tornando-se preventivas, transparentes e eficazes as políticas públicas criminais, tanto

para quem irá auxiliar operacionalmente no cumprimento quanto para a sociedade destinatária.

As motivações teóricas, desde as obras sobre terrorismo até os materiais referentes à Política Criminal e às Políticas Públicas, auxiliaram no sentido de inspirar a proposta, a consecução e as conclusões do tema, relacionando-se as teorias com os fatos.

Concernentemente ao problema de pesquisa concentrado no questionamento de se a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é eficaz, apresentando-se ainda as perguntas colaterais relativas à existência da política criminal específica, à sua natureza e aproximação com as Políticas Públicas e à possibilidade e forma de medição de sua eficácia, tem-se que os dados e as informações obtidas no estudo permitiram concluir e sumular que a hipótese inicialmente proposta restou positivamente confirmada, no sentido de que política criminal é política pública e, portanto, forma a política pública criminal e, não obstante a política pública criminal específica não poder ser classificada como intencionalmente, substancialmente e adequadamente preventiva, de modo que a definição de critérios e parâmetros verificáveis, conforme proposto, auxiliará na medição de sua eficácia – e, conseqüentemente, das políticas públicas criminais em geral.

Isto considerado, se atingiu, cumpriu e esgotou o objetivo geral de descobrir se a política criminal brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento é eficaz por meio da completa realização dos três objetivos específicos, cada um destes últimos respectivamente referentes e desenvolvidos nos capítulos do trabalho.

As justificativas social e política, científica e acadêmica e econômica, além de terem sido mantidas durante toda a extensão da pesquisa, foram as suas mantenedoras no sentido de manter acesa a motivação teórica e prática para o desempenho do trabalho, buscando-se afastar subjetividades impróprias e oportunismos autoritários; propor critérios que facilitem, adequem e aprimorem o *enforcement*; aproximar matérias para o estabelecimento de critérios e parâmetros; e intentando-se racionalizar os recursos. Foram igualmente conservadas a adequação, a relevância e a atualidade do tema.

Referentemente à metodologia científica, os métodos hipotético-dedutivo e indutivo auxiliaram a encontrar a lacuna na Política Criminal e preenché-la com o aporte das categorias elementares das Políticas Públicas, propondo-se critérios e

parâmetros de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise de políticas públicas criminais; o histórico contribuiu para encontrar e descrever os materiais que possibilitaram o conhecimento e o estabelecimento do estado da arte da temática, desde as definições doutrinárias até os marcos normativos nacionais e internacionais em suas variadas formas e aplicações; o comparativo se destacou para concluir que política criminal é política pública a partir da aproximação sistemática das categorias elementares; e o fenomenológico amparou no sentido de analisar e arrematar sobre a eficácia da política pública criminal específica. Os procedimentos e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental possibilitaram a investigação, o desenvolvimento e as conclusões sobre o tema.

A pesquisa encontrou razoáveis obstáculos em virtude da polissemia das temáticas abordadas, sendo necessário posicionar-se, e também em razão da ausência de sistematização político-jurídica em relação às normas e o seu processo político-administrativo de idealização, consecução e aplicação (o que dificulta até mesmo a constatação de suas existências).

Não obstante, considera-se que houve conquistas e contribuições para o meio acadêmico e para o desenvolvimento da Ciência, tais como as longas exposições das origens, historicidades, fenomenologia, ocorrências práticas e definições de terrorismo, financiamento do terrorismo, suas prevenções e Política Criminal; a aposição dos marcos normativos nacionais e internacionais, inclusive com as suas racionalizações e instrumentalizações públicas; a conclusão de que política criminal é política pública e a formação da política pública criminal; a análise da eficácia da política pública criminal específica; e a conclusão pelo uso do ciclo, do quadro de referência e do planejamento das políticas públicas como critérios e parâmetros de organização, formulação, acompanhamento, revisão e análise da eficácia das políticas públicas criminais, notadamente a brasileira de prevenção ao terrorismo e ao seu financiamento.

O estudo alcançando as comunidades acadêmico-científica e social, tem-se que é possível a continuidade da pesquisa, inclusive com novas abordagens como, por exemplo, utilizar os critérios e parâmetros propostos para ensaiar a subsunção em outros modelos normativos teóricos no âmbito das políticas públicas criminais ou até mesmo aplicá-los à prática, compreendendo-se as causas específicas, confrontando estes dados com a realidade e mapeando-se e descrevendo-se as medidas adequadas, finalizando-se com um produto de política pública criminal

antecipadamente planejado e desenhado, possibilitando-se assim uma potencial política social que deve ser incorporada às agendas social e pública.

Isto tudo considerado, espera-se que o trabalho e o seu conteúdo seja socialmente proveitoso para que se aprenda sobre a necessidade de se considerar o terrorismo e o seu financiamento como um problema público brasileiro, a importância da Política Criminal adequada e a imprescindibilidade de uma sistematização metodológica que preserve direitos e garantias fundamentais e individuais, inspirando a comunidade para pensar em soluções humanas preventivas.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN Gary; KOULOGANES, Anastasia. Single-Issue Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

ALMEIDA, Débora de Souza de; ARAÚJO, Fábio Roque; GOMES, Luiz Flávio; CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Terrorismo**: comentários, artigo por artigo, à Lei 13.260 e seus aspectos criminológicos e político-criminais. Salvador: JusPodivm, 2017.

ARENDT, Hannah. **Da violência**. Tradução de Maria Claudia Drummond. [s.l.]: [s.n.], 2004.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two Faces of Power, **American Science Review** **56**: 947-952, 1962.

BAECHLER, Jean. De l'idéologie. *In*: **Annales: Économies, Sociétés, Civilisations**. Ano 27, n. 3, pp. 641-664, 1972.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Detalhamento de Consulta**: Título 70/2019. Sítio oficial do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/audpub/DetailharAudienciaPage?26>>. Acesso em 7 ago. 2020.

BAPTISTA, Gustavo Camilo. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 45-67, Mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-65642012000100003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 28 out. 2020.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: Introdução à Sociologia do Direito Penal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARBOSA, Mafalda Miranda. Responsabilidade civil pelo financiamento de grupos terroristas. **Revista IBERC**, Minas Gerais, v.1, n.1, p. 01-39, nov.-fev./2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. Trinta anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões. **Revista dos Tribunais**, v. 966, p. 79 – 95, 2018.

BASSIOUNI, Mahmoud Cherif. **International Criminal Law**. V. I. 2^a ed. Ardsley (Estados Unidos da América): Transnational Publishers, 1999.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Prefácio. *In*: MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BERGALLI, Roberto. Observaciones críticas a las reformas penales tradicionales. *In*: PUIG, S. Mir; ROXIN, C.; BARATTA, A.; KAUFMANN, A.; MUÑOZ CONDE, F.; LUZÓN PEÑA, D.; HASSEMER, W.; JESCHECK, H. H.; BERGALLI, R.; BUSTOS RAMÍREZ, J.; STRATERNWERTH, G.; RODRÍGUEZ M., G.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; CEREZO MIR, J.; CÓRDOBA RODA, J. **Política criminal y reforma del derecho penal**. Bogotá (Colômbia): TEMIS, 1982.

BEW, John; MELEAGROU-HITCHENS, Alexander; FRAMPTON, Martyn. The Long Twentieth Century. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL. **Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo**. Disponível em: <<https://www.wdl.org/pt/item/11579/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018.

BRAHIMI, Alia. Ideology and Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

BRASIL. 14ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Penal nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR**. Autor: Ministério Público Federal. Acusados: Oziris Moris Lundi dos Santos Azevedo e outros. Juiz: Juiz Federal Marcos Josegredi da Silva. Curitiba, 4 de maio de 2017. Acesso em 11 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpccp/plano_nacional-1/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal_e_Penitenciaria_2020_2023__FINAL_.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 29 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2009.

BRASIL. **Decreto nº. 9.825**, de 5 de junho de 2019. Regulamenta a Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, para dispor sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por designações de seus comitês de sanções, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9825.htm>. Acesso em 6 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 105**, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm>. Acesso em 4 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 10.744**, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.744.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20assun%C3%A7%C3%A3o%20pela,as%20empresas%20de%20t%C3%A1xi%20a%C3%A9reo>. Acesso em 4 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 12.850**, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.170**, de 16 de outubro de 2015. Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSNU. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13170.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

BRASIL. **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, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização

terrorista; e altera as Leis n^o 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

BRASIL. Lei n^o. 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5^o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n^o 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Mensagem n^o. 85**, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm>. Acesso em 12 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n^o. 13.810**, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei n^o 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm>. Acesso em 5 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n^o. 13.974**, de 7 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei n^o 9.613, de 3 de março de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13974.htm>. Acesso em 3 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n^o. 7.170**, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em 30 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n^o. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em 12 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 8.072**, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em 31 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 9.613**, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613compilado.htm>. Acesso em 3 ago. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. **Denúncia - Hashtag**. Brasília: MPF, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denuncia-hashtag/view>>. Acesso em 11 jan. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Tratados sobre terrorismo**. Brasília: MPF, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadosobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf>. Acesso em 05 jun. 2020.

BRASIL. Quarta Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Embargos Infringentes e de Nulidade nº. 5046863-67.2016.4.04.7000/PR**. Apelantes: Alisson Luan de Oliveira e outros. Apelados: Ministério Público Federal e outros. Relator: Desembargador Federal Márcio Antônio Rocha. Porto Alegre, 10 de agosto de 2018. Acesso em 11 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Segurança Pública. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: SUSP – Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf/view>>. Acesso em 21 out. 2020.

BRASIL. Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1878388/PR**. Recorrentes: Hortencio Yoshitake e outros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, 11 de agosto de 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Edson Fachin na Medida Cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 772/DF**. Partido Socialista Brasileiro - PSB e Presidente do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 15 dez. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345264652&ext=.pdf>>. Acesso em 6 jan. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do Ministro Ricardo Lewandowski na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 3.112**. Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e outros. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ: 26 out. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3112.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2021.

BRASIL ESCOLA. **Século XXI: a Era do Terror**. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/guerras/seculo-xxi.htm#:~:text=Se%2C%20para%20alguns%20autores%2C%20o,do%20Departamento%20de%20Defesa%20dos>>. Acesso em 19 jan. 2021.

BREWER, Garry D. The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. **Policy Sciences**, v. 5, nº. 3, p. 239-244, 1974.

BROWN, Warren C. The Pre-History of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

BRUM, Myriam Cardozo. De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. **Política y cultura**, México, n. 40, p. 123-149, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200007>. Acesso em 10 set. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins Bertolin; **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em 9 out. 2020.

BUZZANELLI, Márcio Paulo. Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 8, p. 9-19, set. 2013. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI-8-Artigo-1-PORQUE-%C3%89-NECESS%C3%81RIO-TIPIFICAR-O-CRIME-DE-TERRORISMO-NO-BRASIL.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020.

BYMAN, Daniel. Counterterrorism Strategies. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

CALIL, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº. 1, 2018, p. 36-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5125/3747>>. Acesso em 02 jul. 2020.

CALLEGARI, André; LINHARES, Raul Marques. Terrorismo: Uma Aproximação Conceitual. **Revista Derecho Penal y Criminología**, vol. 35, n.º 98, enero-junio de 2014, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 39-61.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº. 244**, de 11 de Setembro de 1936. Institue, como órgão da Justiça Militar, o Tribunal de Segurança Nacional, que funcionará no

Distrito Federal sempre que fôr decretado o estado de guerra e dá outras providências. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-244-11-setembro-1936-503407-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Institue%2C%20como%20org%C3%A3o%20da%20Justi%C3%A7a,guerra%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias>>. Acesso em 16 mar. 2021

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CARDOSO, Fernando Navarro. Los tipos dolosos del delito de financiación del terrorismo. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, 2018.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6439/>>. Acesso em 28 out. 2020.

CAVALHEIRO, Veridiana Rosa; RIEGER, Renata Jardim da Cunha. Reflexões sobre a Lei Antiterrorismo (Lei nº 13.260/2016). **Revista Síntese: Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 18, n. 107, p. 208-230, dez./jan. 2018.

CHENOWETH, Erica; GOFAS, Andreas. The Study of Terrorism: achievements and challenges ahead. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

COLINO, César. Método comparativo. *In*: REYES, Román (Dir.). **Diccionario Crítico de Ciencias Sociales**. Disponível em: <http://www.theoria.eu/dictionary/M/metodocomparativo_a.htm>. Acesso em 24 jun. 2020.

CONSULTOR JURÍDICO (ConJur). **Câmara cria comissão para aperfeiçoar lei de lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set->

17/camara-cria-comissao-aperfeicoar-lei-lavagem-dinheiro>. Acesso em 17 mar. 2021.

CONSULTOR JURÍDICO (ConJur). **STF fixa teses sobre envio de todas as informações pela Receita ao MP**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-04/stf-fixa-teses-envios-informacoes-receita-mp>>. Acesso em 4 ago. 2020.

CONSULTOR JURÍDICO (ConJur). **Supremo libera quebra de sigilo bancário pelo Fisco sem autorização judicial**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-24/lei-quebra-sigilo-autorizacao-constitucional-stf>>. Acesso em 4 ago. 2020.

CORRÊA, Eduardo Pitrez de Aguiar. **Política criminal transnacional na sociedade em rede**: regimes de proibição global, margem de apreciação, princípio da norma mais favorável. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CRENSHAW, Martha. Constructing the Field of Terrorism. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

CRETELLA NETO, José. **Terrorismo internacional**: inimigo sem rosto – combatente sem pátria. Campinas: Millennium, 2008.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2004.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Sítio oficial do Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp>>. Acesso em 12 ago. 2020.

DIAS, Reinaldo; MATTOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DISSENHA, Rui Carlo. **Por uma política criminal universal**: uma crítica aos tribunais penais internacionais. Curitiba: IFDDH, 2016.

DOLINGER, Jacob. O Terrorismo Internacional como Ameaça ao Direito Internacional. III Anuário Brasileiro de Direito Internacional. **Revista Forense**: doutrina, legislação e jurisprudência, Belo Horizonte, vol. 2, Forense, 2017, p. 79-113. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27151.pdf>>. Acesso em 18 mai. 2020.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DW. **De onde vem o dinheiro do "Estado Islâmico"?**. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/de-onde-vem-o-dinheiro-do-estado-isl%C3%A2mico/a-18282734>>. Acesso em 20 mai. 2020.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 12th ed. Upper Saddle River (Estados Unidos da América): Pearson, 2008.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

ENGLISH, Richard. Nationalism and Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

ENGLISH, Richard. **Terrorism**: How to Respond. Nova York (Estados Unidos da América): Oxford University Press, 2009.

EVANS, Jonathan. Academic Research and the Intelligence Community: some reflections. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

FATF-GAFI. **History of the FATF**. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

FATF-GAFI. **History of the FATF**: FATF Recommendations. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

FATF-GAFI. **What do we do**. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

FERNANDÉZ, Miguel Bajo. Prólogo a la edición española. *In*: ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975.

FEUERBACH, Paul Johann Anselm von; MITTERMAIER, Carl Joseph Anton. **Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts**. Giessen (Alemanha): Heyer, 1847.

FISHER, Daren G.; DUGAN, Laura. Sociological and Criminological Explanations of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. *In*: VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018.

FRANCO, Alberto Silva; LIRA, Rafael; FELIX, Yuri. **Crimes Hediondos**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, jun. 2000.

FURET, François; OZOUF, Mona. **Dicionário crítico da Revolução Francesa**. Tradução de Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

GALVÃO, Fernando. **Política criminal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

GONZALES, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Vol. 2, Nº 1, Janeiro-Junho (2008).

GOODWIN, Jeff; KOULOGANES, Anastasia. Single-Issue Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

GÖPPINGER (Hans). **La situación actual de la criminología, derecho y cuestión del Estado**. [S. l.]: [S. n.], 1971.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HASSEMER, Winfried. **Direito penal**: fundamentos, estrutura, política; organização e revisão: Carlos Eduardo de Oliveira Vasconcelos; tradução: Adriana Beckman Meirelles [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008.

HAYNES, Jeffrey. Religion and Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

HIPPEL, Robert Von. **Deutsches Strafrecht**. [S. l.]: Springer, 1925.

HOLMES, Jeniffer S. Terrorism in Latin America. In: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

HOMERO. **Odisseia**: Livro XI. Manchester (Reino Unido): A. S. Kline, 2004.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. São Paulo: Campus, 2013.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Home**. Disponível em:
<<https://legal.un.org/ilc/>>. Acesso em 28 mai. 2020.

INTERPOL; RHIPTO; THE GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. **World Atlas of Illicit Flows**. Disponível em:
<<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-Second-Edition-EN-WEB.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2020.

KAISER, Günther. **Incidencia de la criminología y la política criminal en la sociedad**. [S. l.]: [S. n.], 1972.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAQUEUR, Walter. Terrorism: A Brief History. Countering the terrorist mentality. **Foreign Policy Agenda** (eJournal USA), Washington DC (Estados Unidos da América), U.S. Department of State / Bureau of International Information Programs, v. 12, n. 5, p. 20-23, mai. 2007. Disponível em:
<<https://www.hsdl.org/?abstract&did=473930>>. Acesso em 23 mar. 2021.

LAQUEUR, Walter. **The new terrorism**: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction. New York (Estados Unidos da América): Oxford University Press, 1999.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015.

LASSWELL, Harold D. **The Decision Process**: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LASWELL, H.D. **Politics**: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books, 1936-1958.

LIMA, Vinicius de Melo. A internacionalização do Direito Penal e a persecução ao financiamento do terrorismo. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 74, p. 119-154, jul. 2013 – dez. 2013.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through, **Public Administration Review** 19: 78-88, 1959 e LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through, **Public Administration Review** 39: 517-526, 1979.

LISZT, Franz Von. Kriminalpolitische Aufgaben. *In*: **Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge**, tomo I. Berlim (Alemanha): [S.n.], 1905.

LOZADA, Gisele. **Metodologia científica**. Porto Alegre: SAGAH, 2019.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MACHADO JÚNIOR, Elísio Augusto de Souza. **Tipificação do terrorismo internacional**: empasses jurídico-penais e novas perspectivas de enfrentamento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MALAN, Diogo. **Dilemas e desafios do advogado criminal nas investigações corporativas**. *In*: Consultor Jurídico (ConJur). Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-26/diogo-malan-advocacia-criminal-investigacoes-corporativas>>. Acesso em 28 out. 2020.

MEAD, L. M. **Public Policy**: Vision, Potential, Limits, Policy Currents, Fevereiro: 1-4, 1995.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de lavagem de dinheiro**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MEZGER, Edmund. **Política criminal**. Berlim (Alemanha): [S. n.]: 1942.

MINCATO, Ramone. Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual. *In*: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (orgs.). **Políticas públicas**: definições, interlocuções e experiências. Caxias do Sul (RS): EducS, 2012.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº. 3.978**, de 23 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/circular-n-3.978-de-23-de-janeiro-de-2020-239631175>>. Acesso em 7 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF**. Sítio oficial do Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf>>. Acesso em 3 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Prevenção à lavagem de dinheiro**. Sítio oficial do Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro>>. Acesso em 3 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Supervisão para Prevenção à Lavagem de Dinheiro**. Sítio oficial do Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/regulacao-e-supervisao/supervisao-para-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 6 ago. 2020.

MIR PUIG, Santiago. Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de derecho. *In*: ZIPF, Heinz; MACIAS-PICAVEA, Miguel Izquierdo. **Introducción a la política criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975.

MIR PUIG, Santiago. Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de derecho. *In*: PUIG, S. Mir; ROXIN, C.; BARATTA, A.; KAUFMANN, A.; MUÑOZ CONDE, F.; LUZÓN PEÑA, D.; HASSEMER, W.; JESCHECK, H. H.; BERGALLI, R.; BUSTOS RAMÍREZ, J.; STRATERNWERTH, G.; RODRÍGUEZ M., G.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; CEREZO MIR, J.; CÓRDOBA RODA, J. **Política criminal y reforma del derecho penal**. Bogotá (Colômbia): TEMIS, 1982.

MIR PUIG, Santiago. Presentación. *In*: PUIG, S. Mir; ROXIN, C.; BARATTA, A.; KAUFMANN, A.; MUÑOZ CONDE, F.; LUZÓN PEÑA, D.; HASSEMER, W.; JESCHECK, H. H.; BERGALLI, R.; BUSTOS RAMÍREZ, J.; STRATERNWERTH, G.; RODRÍGUEZ M., G.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; CEREZO MIR, J.; CÓRDOBA RODA, J. **Política criminal y reforma del derecho penal**. Bogotá (Colômbia): TEMIS, 1982.

MOLINARO, Carlos Alberto. Apresentação. *In*: WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, jan./dez. 2006, p. 403-430.

MOURULLO, Gonzalo Rodríguez. Diretrizes político-criminales del anteproyecto de código penal. *In*: PUIG, S. Mir; ROXIN, C.; BARATTA, A.; KAUFMANN, A.; MUÑOZ CONDE, F.; LUZÓN PEÑA, D.; HASSEMER, W.; JESCHECK, H. H.; BERGALLI, R.;

BUSTOS RAMÍREZ, J.; STRATERNWERTH, G.; RODRÍGUEZ M., G.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; CERESO MIR, J.; CÓRDOBA RODA, J. **Política criminal y reforma del derecho penal**. Bogotá (Colômbia): TEMIS, 1982.

MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo**: análise da política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MUNHOZ, Laertes M. Repressão internacional da criminalidade. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, [S. d.], p. 121-146. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/6159>>. Acesso em 27 mai. 2020.

NAPOLEONI, Loretta. **Economia bandida**: a nova realidade do capitalismo. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.

NETTO, José Oliveira. **Dicionário Jurídico Compacto**: Terminologia Jurídica e Latim Forense. 4ª ed. São Paulo: EDIJUR/Leme, 2013.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideu (Uruguai), n. 42, p. 43-69, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rfd/n42/2301-0665-rfd-42-00027.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo**, 1999. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>>. Acesso em 20 mai. 2020.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PETERS, Karl. **Preguntas básicas sobre la reforma al derecho penal**. [S. l.]: Broschert, 1959.

PIETH, Mark. Los actores del cambio. *In*: MORALES, Marta M. (coord.); DELMAS-MARTY, Mireille; PIETH, Mark; SIEBER, Ulrich (dir.). **Los Caminos de la Armonización Penal**. Valência (Espanha): UCLM – Tirant lo Blanc, 2009. P. 293-329.

PONTE, Antonio Carlos da; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Terrorismo: análise da Lei nº 13.260/16. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, vol. 11, p. 132.148, 2017. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/345/172>. Acesso em 01 jun. 2020.

PONTE, Leila Hassem da. **O delito de genocídio**. 2012. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

RAPOPORT, David C. The four waves of modern terrorism. *In*: CRONIN, Audrey Kurth; LUDES, James M. (Eds.). **Attacking terrorism**. Elements of a grand strategy. Washington, DC (Estado Unidos da América): Georgetown University Press, 2004, p. 46-73.

RIOS, Rodrigo Sánchez; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. **Segurança Nacional, terrorismo e eleições**. *In*: JOTA, 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/seguranca-nacional-terrorismo-e-eleicoes-18102018>>. Acesso em 1 dez. 2020.

ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANSON, Alexandre. Os grupos de pressão e a consecução de políticas públicas. SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 118-138.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

SAX, Walter. **Kriminalpolitik und Strafrechtsreform**. JZ: [S. I.], 1957.

SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political terrorism**. Nova York (Estados Unidos da América): Routledge, 2017.

SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political terrorism: A research guide to concepts, theories, data bases and literature**. Amsterdam (Holanda): North-Holland Publishing Company, 1983.

SCHMID, Alex. **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. Abingdon (Reino Unido) e New York (Estados Unidos da América): Routledge, 2011.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHRÖDER, Horst. **Ponencia en el XLIII DJT: Die kriminalpolitischen Aufgaben der Strafrechtsreform**. Munique (Alemanha): 1960.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEIXAS, Eunice Castro. "Terrorismos": uma exploração conceitual. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 9-26, ago. 2008.

SHAPIRO, Jacob N. Formal Approaches to the Study of Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. Política criminal en la dogmática: algunas cuestiones sobre su contenido y límites, *In*: SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria (ed.). **Política criminal y nuevo derecho penal**. Barcelona (Espanha): JM Bosch Editor, 1997.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência**, Florianópolis, n. 64, p. 57-85, 2012. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 6 out. 2020.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. P. 65-86. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182324/mod_resource/content/1/celina%20souza_estado%20da%20arte%20da%20pesquisa%20em%20pp.pdf>. Acesso em 02 jul. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020.

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: **Julgamento conjunto das ADI nº. 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859**. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ: 24/02/2016. Acesso em 4 ago. 2020.

SUBIRATS, Joan. Definição del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. P. 199-218. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

TALEB, Nassim Nicholas. **A lógica do Cisne Negro**: O impacto do altamente improvável. 10 ed. Rio de Janeiro: BestBusiness, 2016.

TEMER, Michel. Prefácio. *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy**: the essential readings. Upper Saddle River, New Jersey: Printice Hall, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnicas de Auditoria**: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

TRINKUNAS, Harold. Financing Terrorism. *In*: CHENOWETH, Erica; ENGLISH, Richard; GOFAS, Andreas; KALYVAS, Stathis N. **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Prefácio. *In*: WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. P. 38-39.

VEIGA, Eduardo de Lima. **Terrorismo e direito penal do inimigo**: contornos e legitimidade à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VERAS, Ryanna Pala. **Política criminal e criminologia humanista**. 2016. 192 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

VICTOR, Cilene; GOKTEPE, Mustafa; CHIACHIRI, Roberto; ELEMEN, Yusuf (org). **Posições diante do terrorismo**: religiões, intelectuais, mídias. São Paulo: Labrador, 2018.

WUNDERLICH, Alexandre. **Crime político, segurança nacional e terrorismo**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.

ZAMBIASI, Vinícius Wildner. **Limites ao poder punitivo no combate ao terrorismo**: contributos à luz do ordenamento jurídico-penal português. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ZAWADZKI, Marcelo; COSTA, André Negrão; BELDERRAIN, Mischel Carmen Neyra; MONTIBELLER, Gilberto. Análise de Risco Adversário para alocação de recursos de contraterrorismo. **Gestão & Produção**, São Carlos, vol. 24, nº. 3, jul./set. 2017, p. 450-463. Disponível em:
<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2017000300450&lang=pt>. Acesso em 28 jul. 2020.

ZIPF, Heinz; MIGUEL IZQUIERDO MACIAS- PICAVEA. **Introduccion a la politica criminal**. [S.l.]: Ed. revista de derecho privado, 1975.

ZITTOUN, Philippe. **The political process of policymaking**. London (Reino Unido): Palgrave Macmillan, 2014.

ZÖLLER, Mark A. The relationship between terrorism and criminal law. **Revista Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, vol. 4, nº. 1, p. 118-125, jan./jun. 2012. Disponível em:
<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/download/11373/809>>. Acesso em 18 mai. 2020.