

Combate ao terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares*

Marco Aurélio Cepik**

Introdução

Este texto parte de duas premissas. A primeira diz respeito ao dimensionamento da ameaça terrorista à qual o Brasil poderia estar exposto. A segunda premissa assume que o preparo institucional brasileiro para enfrentar a ameaça terrorista depende de inovação organizacional na administração pública federal, tanto ou mais do que do aperfeiçoamento legal e normativo.

Nesta introdução, serão feitos comentários adicionais sobre as duas premissas, a partir dos quais farei um breve levantamento do quadro legal existente, sugerindo algumas mudanças. Essas sugestões são, sobretudo, organizacionais, pois pretendem servir à melhoria da capacidade sistêmica de resposta do Estado brasileiro às ameaças representadas pelo crime organizado, narcotráfico, operações encobertas de governos estrangeiros e terrorismo.

Começo, então, pela primeira premissa. Considero, conforme a síntese formulada por Eugênio Diniz (2002), o terrorismo como um tipo de uso ou ameaça de uso da força caracterizado pela indiscriminação dos alvos, pela centralidade do efeito psicológico que se busca causar e pela virtual

* Versão revisada e ampliada do texto preparado, em 2004, para o Encontro de Estudos sobre Terrorismo Internacional (UNB/GSI).

** Professor de Ciência Política da UFRGS.

irrelevância, para a correlação de forças entre as vontades antagônicas envolvidas no conflito, da destruição material e humana efetivada pela ação terrorista. Nesse sentido é que se pode dizer que o terrorismo configura um tipo específico de emprego da força: o terror.

Ora, não há nada que exclua o Brasil da possibilidade de ser alvo desse tipo de ação. A decisão, por parte de algum sujeito político, governamental ou não, nacional ou internacional, de utilizar o terrorismo, quer seja em território brasileiro contra interesses brasileiros ou de terceiros, quer seja contra interesses brasileiros no exterior, depende de considerações de urgência, oportunidade e custos que precisam ser avaliados concretamente, mas que no presente contexto internacional permitem afirmar que existe um *risco médio* representado pela ameaça terrorista ao Brasil.

Os parâmetros utilizados para classificar o risco como médio envolvem desde a percepção (não testada empiricamente) de uma baixa prioridade atribuída pelos órgãos responsáveis pela segurança do Estado no Brasil a esse tipo de ameaça, até a caracterização da ameaça terrorista como algo que é parte de uma realidade mais complexa: *o fenômeno da guerra assimétrica*.

No atual contexto internacional, não é possível falar de terrorismo internacional como um fenômeno monolítico e de significado unívoco. O 11 de Setembro, paradoxalmente, sepultou a noção de movimento terrorista internacional como algo que pudesse ser um tipo de ameaça sucedânea do movimento comunista internacional da guerra fria. Se mesmo naquela época o termo exigia qualificações (maoístas, soviéticos, trotskistas, leninistas, stalinistas etc.), atualmente, a ideia de que se poderia reduzir a complexidade do fenômeno terrorista a uma única expressão com ramificações inexoráveis constitui um dos obstáculos mais evidentes ao desenvolvimento de uma capacidade contraterrorista por parte das autoridades brasileiras.

Como se sabe, as variedades do fenômeno terrorista hoje em dia são ainda mais pronunciadas, indo desde motivações ideológicas mais amplas (de esquerda ou de direita), até motivações específicas (ambientais, anti-aborto, separatistas etc.). Há, também, uma desconexão potencial importante entre a abrangência da causa e a capacidade operacional do grupo,

como no exemplo fornecido pela seita Aum Shirinkyo japonesa, cuja meta era a regeneração do mundo pelo aniquilamento de parte substancial da humanidade, mas cuja capacidade operacional era de tipo local ou nacional. Mesmo com evidentes ramificações e conexões internacionais, é importante diferenciar organizações internas a um Estado (o Hezbollah no Líbano ou o ETA na Espanha), organizações de alcance regional (a Jemaah Islamiyah no sudeste asiático) ou organizações de alcance potencialmente global (como a Al-Qaeda). Para uma efetiva capacidade de combate a uma ameaça terrorista, no caso do Brasil é preciso em primeiro lugar modificar o “mapa mental” das autoridades e forças de segurança institucional, ainda fortemente marcado em termos estratégicos, táticos e operacionais pela experiência das campanhas contra a guerrilha urbana e rural durante o regime militar nos anos 1960 e 1970. Em segundo lugar, será preciso compreender o alcance estratégico e as motivações, bem como o *modus operandi* desse novo tipo de ameaça no contexto da nova realidade representada pela guerra assimétrica.

Vejamos, então, algumas diferenças operacionais e estratégicas entre os dois tipos de ameaça à segurança estatal. A noção de movimento comunista internacional estava, durante a guerra fria e de maneira geral ainda hoje, referida a uma instrumentalização de forças políticas e sociais de um país qualquer por parte da União Soviética para a realização de seus interesses de potência que visariam, no limite, a uma disputa com os Estados Unidos pela dominação universal. Naturalmente, a realização desses interesses de potência poderia muitas vezes significar o sacrifício de partes do movimento comunista em determinadas conjunturas e países (caso da Espanha na guerra civil de 1936-1939, da Grécia em 1945-1946, ou da China em 1947-1949). Ainda assim, os comunistas precisavam legitimar interna e externamente sua atuação a serviço da União Soviética, mantendo a perspectiva da tomada do poder e criando, assim, laços estáveis com forças sociais e políticas nacionais.

Ora, uma percepção distorcida do terrorismo internacional como sendo um bloco sucedâneo da aliança entre uma potência estrangeira, que preten-

deria alterar o *status quo* no sistema internacional, e seus “partidos” locais, que manteriam uma relação instrumental com agentes sociais e políticos (sindicatos, igrejas, partidos de esquerda etc.), poderia facilmente concluir (à maneira de Samuel Huntington ou John Mearsheimer, respectivamente em 1996 e 2001), por exemplo, que a China opera como uma nova União Soviética, utilizando-se do terrorismo islâmico, das petromonarquias do Golfo e de movimentos subversivos nacionais para avançar seus interesses de potência no sistema internacional.

Caso esse tipo de percepção de ameaça se revelasse correto, as agências de provimento de segurança no Brasil precisariam preparar-se para desbaratar as organizações domésticas islâmicas e/ou dissidentes em relação às orientações políticas dominantes no país, organizações mais ou menos conscientemente instrumentalizadas pela China, além de fazer frente a uma eventual ameaça militar direta por parte de Pequim a partir de um sistema de alianças estável, muito semelhante ao da própria guerra fria.

Entretanto, existem pelo menos quatro razões para crer que as coisas são diferentes do que pensam Huntington e outros autores e políticos saudistas da guerra fria em bases novas, mais “culturalistas” do que ideológicas. Primeiro, a escala e o perfil dos gastos militares chineses não indicam uma busca da supremacia mundial. Sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) e sua política interna não sugerem o comportamento de uma potência revolucionária no sistema internacional, mas, sim, o de uma potência que pretende melhorar sua posição relativa sem alterar o *status quo*.

Em segundo lugar, não parece haver uma unidade mínima de agenda entre a China e os islâmicos; pelo contrário, estes últimos possuem interesses contraditórios, explicitados pelo fato de que a China enfrenta o terrorismo islâmico no Xinjiang, uma região estratégica daquele país na Ásia Central, por ser a terceira maior região produtora de petróleo da China. Além disso, a elevação do custo do petróleo resultante de um levante terrorista bem-sucedido no Oriente Médio prejudicaria diretamente a China, um grande consumidor de petróleo.

Em terceiro lugar, e de maneira menos óbvia, após o 11 de Setembro, os Estados Unidos passaram a flexibilizar suas alianças, reformulando-as em termos de coalizões *ad hoc* formadas segundo as missões estabelecidas pelas contingências e objetivos específicos. Nesse sentido, a adesão da China e da Rússia à coalizão antiterror parece sincera, pois atende aos seus próprios interesses, como outros países tradicionalmente aliados dos Estados Unidos, como o Paquistão e a Arábia Saudita, parecem ter desempenhado um papel muito mais ambíguo, conforme veremos adiante.

Finalmente, a quarta razão pela qual o terrorismo internacional não opera da mesma forma como o antigo movimento comunista e a União Soviética diz respeito ao grau de dependência de redes permanentes e laços com o país-alvo. Enquanto os comunistas precisavam legitimar interna e externamente sua atuação pela manutenção da perspectiva da tomada do poder, o terrorismo contemporâneo não precisa de laços permanentes com a sociedade civil de um país-alvo, nem de ganhar controle sobre intelectuais, sindicatos, partidos etc. Como o 11 de Setembro demonstrou, os objetivos políticos limitados pretendidos com aquela ação – em certa medida atingidos – não tinham qualquer necessidade ou compromisso com a “islamização” dos Estados Unidos.

A estrutura descentralizada e em rede das organizações terroristas corresponde, na verdade, à predominância das redes como forma primária de organização dos grupos sociais na era da Internet, atendendo, também, a uma necessidade operacional imperiosa decorrente da maior capacidade de vigilância e repressão por parte dos Estados ao longo das últimas décadas. Algumas características importantes das redes terroristas são as conexões densas no núcleo dirigente (alta confiança, mecanismos fortes de vinculação e insulamento), as conexões esparsas entre as células, a autonomia operacional delas e o alto grau de flexibilidade e redundância.

Nesse sentido, a própria limitação dos objetivos políticos e a fluidez crescente das coalizões, características da ordem internacional pós-guerra fria, permitem aos grupos terroristas serem taticamente mais ousados, empreenderem ações mais brutais, tornando virtualmente qualquer país, independentemente de sua política externa, alvo potencial de atentados.

Por outro lado, é preciso notar, também, que o terrorismo contemporâneo é um componente orgânico da guerra assimétrica, que é a forma realmente existente de guerra nesta primeira década do século XXI.

As duas características fundamentais da guerra assimétrica, o uso de meios políticos e econômicos para fins militares – compelir um adversário a realizar nossa vontade –, bem como a assimetria de meios e a limitação dos fins são compatíveis com as afirmações anteriores sobre a ausência de alianças fixas e identidade de fins entre Estados nacionais e grupos terroristas. Isso poderia abrir a possibilidade de que ações de guerra assimétrica com alto potencial de *deniability* fossem desencadeadas inclusive entre países nominalmente aliados para manipulação estratégica de condutas.

No caso do 11 de Setembro, ainda hoje persistem dúvidas sobre a extensão do envolvimento de setores do aparelho de Estado, ou mesmo de grupos ligados a diferentes facções da casa real saudita, no financiamento e na instrumentalização dos ataques da Al-Qaeda. Obviamente que se trata apenas de especulação, porém essa especulação é um exercício pelo menos tão legítimo quanto aquele feito por Samuel Huntington (em *O choque das civilizações*, 1996), que procurou situar o conflito central na política mundial entre, de um lado, o Ocidente e, de outro, uma coalizão entre a China e os islâmicos. A propaganda e as informações correntes sobre a Al-Qaeda afirmam que seu objetivo final é a reunificação política do mundo islâmico sob um califado unificado ideologicamente pelo wahhabismo ou alguma outra versão rigorista do islamismo sunita.

Esse dificilmente pode ser considerado um objetivo político limitado, mas ainda assim está bem mais distante da dominação universal percebida como sendo o objetivo final do adversário por parte de ambas as superpotências durante a bipolaridade do sistema internacional. Entretanto, outra reivindicação muito mais limitada da Al-Qaeda em 2001 era a retirada das tropas americanas do território saudita e, assim, dos lugares santos. E isso foi de fato obtido. Além disso, o principal adversário da Arábia Saudita na região, o Iraque, foi invadido e neutralizado pelos Estados Unidos. Também em termos econômicos a Guerra ao Terror desencadeada após o

11 de Setembro favoreceu a Arábia Saudita, pois levou a uma interrupção na trajetória de queda dos preços do petróleo, que em 1998 chegou a ser exportado pela Rússia a sete dólares o barril, alcançando 30 dólares em 2004 e chegando a mais de 75 dólares em 2006.

Também o Paquistão, transformado em pária internacional depois de 1998, em função dos seus testes nucleares, de seu programa de mísseis e do golpe militar de Musharraf, acabou beneficiando-se dos atentados do 11 de Setembro. O Paquistão foi reintegrado à comunidade internacional, recebeu expressiva ajuda internacional e foi reconhecido como potência nuclear mais ou menos legítima. O ingresso recalcitrante e tímido do governo paquistanês na coalizão antiterror bastou para que fossem legitimadas várias práticas consideradas inaceitáveis pela política externa dos Estados Unidos. Afinal, a associação entre mísseis de longo alcance, armas nucleares e regime político ditatorial constituiu a justificativa central dos Estados Unidos para a própria invasão do Iraque e para o grau de tensão mantido com a Coreia do Norte.

A mera possibilidade de envolvimento dos governos ou de setores do aparato estatal da Arábia Saudita e do Paquistão nos atentados de 11 de setembro indica não apenas o quanto a fronteira entre amigo e inimigo tornou-se mais fluida no mundo após a queda do Muro de Berlim, mas que a impossibilidade de comprovar ou não esses vínculos nos diz algo sobre a natureza da guerra assimétrica: sua dinâmica operacional tende a livrar os mandantes/financiadores de responsabilidades comprovadas pela própria dinâmica defensiva dos países vitimados em ações desse tipo. No caso dos atentados de 2001 contra os Estados Unidos, a retaliação inicial deu-se sobre os perpetradores e seus aliados mais diretos (a Al-Qaeda e o Talibá).

Em suma, caso o 11 de Setembro tenha sido uma ação integral ou parcial da Arábia Saudita e/ou do Paquistão, aquele foi o primeiro episódio, muito bem-sucedido, de guerra assimétrica. Suas características centrais foram, então, a limitação dos objetivos políticos (ainda assim muito ambiciosos), sua realização, que se deu por meio de um único golpe, a concessão dos objetivos feita pela própria vítima e a capacidade de gerar incredulo-

lidade a respeito dos verdadeiros financiadores/mentores, reforçada na própria medida em que os Estados Unidos se livraram dos realizadores da ação – a Al-Qaeda no caso da Arábia Saudita e o Talibã para o Paquistão.

No contexto da América do Sul, um cenário passível de ser imaginado e no qual o Brasil seria vítima de uma operação de guerra assimétrica nos coloca na mesma situação dos Estados Unidos em 2001. Digamos, por exemplo, que os Estados Unidos decidam que a posição brasileira na Alca prejudica seus interesses vitais. Sem nunca se envolver em hostilidades abertas contra o Brasil, bastaria ao governo norte-americano utilizar-se de elementos militares menemistas da Argentina e paramilitares colombianos para induzir ações do narcotráfico no Rio de Janeiro, Espírito Santo ou, digamos, São Paulo, desencadeando uma escalada de violência terrorista articulada com insurgência urbana. A identificação das conexões imediatas da violência urbana e terrorista acaba obrigando o Brasil a intervir na Colômbia. O sucateamento da indústria bélica e a dependência de inteligência (*imint* e *sigint*) colocam o Brasil em posição subordinada aos Estados Unidos na Colômbia, e os custos da intervenção aumentam descontroladamente o *deficit* público e a inflação, finalmente suscitando apelos por dolarização por parte do empresariado. Essa conjugação de demanda por estabilização econômica a qualquer preço com dependência militar nos força a aceitar uma proposta de Alca muito desvantajosa, na qual os Estados Unidos não precisam abrir mão dos subsídios agrícolas e nem eliminar as cotas aos produtos brasileiros. A médio prazo, isso tornaria as empresas brasileiras ou as empresas europeias e leste-asiáticas sediadas no Brasil incapazes de competir com as empresas norte-americanas. A quebra das empresas e a retração de demanda decorrente da dolarização levam a uma crise social que caberia ao governo brasileiro tentar conter repressivamente.

Como no caso do 11 de Setembro, seria quase impossível estabelecer qualquer relação definitiva entre as ações terroristas e os seus mentores, ou meramente seus maiores beneficiados. Isso seria ainda mais difícil dada a tendência de a própria reação da vítima destruir os perpetradores diretos. Uma operação dessa natureza poderia levar de roldão o governo Chávez e

os movimentos bolivarianos nos países andinos. O Brasil seria vencedor de uma campanha militar na região andina, mas, devido aos custos humanos e sociais altíssimos, e mesmo tendo feito todas as concessões econômicas na Alca, o país sairia de um cenário como esse totalmente isolado dos países hispânicos, descapitalizado, quase em guerra civil, dividido entre um governo autoritário e tensões separatistas.

O objetivo fundamental dessas considerações sobre a primeira premissa do texto (aquela que afirma que o Brasil está exposto a um risco médio de sofrer atentados terroristas) foi demonstrar o quanto a ameaça terrorista é complexa e depende, para uma capacidade adequada de compreensão da natureza estratégica do fenômeno, de neutralização e/ou minimização de riscos, ambas ligadas a uma qualificação na área de inteligência que ajude os tomadores de decisões em Brasília a discernir quando, como e por que o Brasil poderia vir a ser vítima de terrorismo ou de outro tipo de operação de guerra assimétrica. Como procuramos demonstrar, para esse novo tipo de terrorismo não basta um modelo simples (do tipo “China mais fundamentalistas islâmicos” ou “Estados Unidos mais paramilitares na América do Sul”) para a identificação de relações de amizade e inimizade.

A segunda premissa geral deste texto é a de que uma legislação mais ou menos desenvolvida não basta para garantir um bom preparo institucional. Embora isso possa parecer óbvio para a maioria dos leitores, existe uma arraigada tendência no debate brasileiro sobre temas de segurança internacional de restringir tal debate aos seus aspectos normativos e legais.

Tal tendência decorre, ao menos em parte, da própria lucidez com que a diplomacia brasileira considera a reiteração dos compromissos do país com os valores da autodeterminação dos povos e da solução pacífica das controvérsias, uma apólice de seguro suficiente contra o risco de o país ver-se envolvido em conflitos internacionais nos quais a sua pretensão de atuar como mediador talvez não fosse suficiente ou adequada. Embora essa posição muitas vezes tenha sido de fato nossa melhor defesa (na ausência de capacidade de dissuadir condutas contrárias a nossos interesses no plano internacional), ela me parece totalmente insuficiente diante de uma

conformação de poder no sistema internacional caracterizada por uma distribuição desigual de poder e pela predominância da guerra assimétrica.

Embora possa parecer óbvio, vale destacar, à luz dessa normatividade excessiva no debate de temas de segurança estatal e cidadã, que também na área de segurança do Estado, assim como em outras áreas de políticas públicas no Brasil, existe um hiato significativo entre a prescrição normativa fixada em lei e a realidade dos orçamentos, dos meios (logística, infraestrutura, equipamentos, salários, treinamento, recursos humanos etc.) ou da capacidade analítica instalada. Como uma breve passada de olhos sobre a legislação vigente no Brasil poderá demonstrar ao longo da próxima seção, os aperfeiçoamentos na legislação devem ser feitos tendo-se em vista a melhoria do desempenho analítico das agências, e não tanto em função da valorização *a priori* do que seja ou deixe de ser a melhor “doutrina” de contraterrorismo.

Situação legal e grau de preparo institucional

As referências ao terrorismo na legislação brasileira podem ser divididas entre aquelas diretamente ligadas ao texto constitucional e aquelas presentes em outros ordenamentos infraconstitucionais. Também podem ser divididas entre aquelas que antecedem os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e aqueles desdobramentos decorrentes da nova situação internacional inaugurada pelos atentados.

A Constituição brasileira de 1988 traz como preceito fundamental o repúdio ao terrorismo e ao racismo (art. 4º, inc. VIII), complementado pelo art. 5º, inc. XLIII, que declara:

A lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.

Além disso, o inc. XLIV do art. 5º da Constituição estabelece que é crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático. Determina a Constituição, portanto, que o repúdio ao terrorismo é um dos princípios fundamentais que regem as relações internacionais do Brasil e estabelece, ao tratar dos direitos e deveres individuais e coletivos, que a lei considera o terrorismo crime inafiançável e insuscetível de graça. Esses preceitos constitucionais antiterroristas da Constituição do Brasil constituem cláusulas pétreas, ou seja, que não podem ser alteradas por meio de emenda constitucional.

No nível infraconstitucional, podem-se destacar algumas das normas que compõem o arcabouço legal que apoia, instrumentaliza e legitima o combate ao terrorismo pelo Brasil. Há, por exemplo, a Lei nº 6.815, de 18 de agosto de 1980 (Lei dos Estrangeiros), em cujo art. 77, § 3º, está disposto que o Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar os atentados contra chefes de Estado ou quaisquer autoridades – bem como os atos de anarquismo, terrorismo, sabotagem, sequestro de pessoas, propaganda de guerra e processos violentos de subversão da ordem – como crimes políticos. Evita-se, assim, a concessão de asilo para terroristas, possibilitando que eles sejam extraditados, deportados ou expulsos do território nacional. A lavagem de dinheiro, atividade criminosa intermediária, tampouco poderia ser considerada um delito político. A lei autoriza a criação do Conselho Nacional de Imigração e regulamenta a permanência de estrangeiros no Brasil. Determina que a entrada em território nacional se fará somente pelos locais onde houver fiscalização dos órgãos competentes dos Ministérios da Saúde, da Justiça e da Fazenda.

Um segundo instrumento jurídico ainda em vigor é a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), que dispõe sobre a definição de crimes contra a segurança nacional, ordem política e social, descrevendo condutas criminosas que podem ser enquadradas como atos terroristas, com a estipulação de penas aos infratores. Entre outros delitos, estão previstos os crimes de sabotagem contra instalações militares, meios

de comunicação, meios e vias de transporte, estaleiros, portos, aeroportos, fábricas, usinas, barragem, depósitos e outras instalações congêneres (art. 15); o de apoderar-se ou exercer o controle de aeronave, embarcação ou veículo de transporte coletivo, com emprego de violência ou grave ameaça à tripulação ou a passageiros (art. 19); o de devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas (art. 20); e o delito de constituir, integrar ou manter organização ilegal do tipo militar, de qualquer forma ou natureza armada ou não, com ou sem fardamento, com finalidade combativa (art. 24). Os arts. 20 e 24 tratam, ainda, da questão do financiamento voluntário e involuntário do terrorismo. Nos termos do art. 24, o financiamento do terrorismo não constitui mero acessório à prática do ato terrorista. Nessas condições, ainda que o ato em si não seja praticado, comete-se o terrorismo ao manter ou financiar organizações terroristas.

Por sua vez, a Lei nº 7.180, de 20 de dezembro de 1983, dá nova redação a alguns aspectos da legislação existentes sobre a permanência de estrangeiros no território nacional. Pelas novas disposições, se verificada, a qualquer tempo, a falsidade ideológica ou material de qualquer dos documentos solicitados para o exame do pedido de permanência no Brasil, será declarada nula a concessão, sem prejuízo da ação penal cabível. Além disso, fica estabelecido que não será concedida a permanência ao estrangeiro considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais (inc. I) e que ele será condenado ou processado em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira (inc. III). Ainda nessa área, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, autoriza o estabelecimento do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) e define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, impedindo que pessoas que tenham praticado atos terroristas beneficiem-se do reconhecimento da condição de refugiado.

O crime de terrorismo está previsto, ainda, na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre crimes hediondos, tais como a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo, prevendo que esses tipos de crimes são insuscetíveis de anistia, graça, indulto, fiança e liberdade provisória. Segundo a doutrina jurídica vigente no Brasil a esse respeito, deve-se aumentar a pena de qualquer crime que tenha sido cometido com finalidade terrorista. A mesma lei dispõe ainda, no § 1º do art. 2º, que a pena por crime previsto nesse artigo será cumprida integralmente em regime fechado.

Entretanto, os esforços realizados no plano internacional revelam uma lenta mudança na tendência histórica de se considerar o terrorismo como crime comum, sem prejudicar uma cooperação internacional mais ampla na sua repressão. Como se depreende dos textos legais mencionados, desse mesmo espírito parece estar imbuído o quadro legal brasileiro sobre a matéria. O Estado brasileiro conta, pois, com um complexo arcabouço jurídico no que se refere aos crimes de terrorismo. E, a exemplo do que já ocorre em outros países, a legislação brasileira está passando, ainda, por nova reestruturação, com a adoção de leis sobre crimes conexos, como a de controle da venda e de porte de armas, além de lavagem de dinheiro e do narcotráfico.

Dentre a legislação complementar à matéria que vale a pena destacar, inclui-se a Lei nº 9.034, de 30 de março de 1995, com as alterações da Lei nº 10.217, de 11 de abril de 2001, que dispõe sobre a definição e regulamentação de meios de prova e procedimentos investigatórios que versem sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha, bando, organizações ou associações criminosas de qualquer tipo, inclusive terroristas. O art. 2º, inc. V, admite a possibilidade de infiltração, por agentes de polícia ou de inteligência, em tarefas de investigação, constituída pelos órgãos especializados pertinentes, mediante circunstanciada autorização judicial estritamente sigilosa. A lei permite, também, a diminuição da pena para atrair a colaboração espontânea de criminosos quando isso levar ao desmantelamento da organização, sem se confundir, no entanto, com o disposto

no Decreto nº 3.226, de 29 de outubro de 1999, que regula a concessão de indulto e comutação de penas. O indulto previsto nesse decreto não alcança os condenados por crimes hediondos e pelos crimes de tortura, terrorismo e tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.

Essa legislação da década de 1990 atualiza e dá novo significado ao Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), que define como delito a prática de determinados atos que podem ser enquadrados como terrorismo: a) incêndio (art. 250); b) explosão (art. 251); c) uso de gás tóxico ou asfixiante (art. 252); d) fabrico, fornecimento, aquisição, posse ou transporte de explosivos ou gás tóxico, ou asfixiante (art. 253); e) inundação (art. 254); f) perigo de inundação (art. 255); g) desabamento e desmoronamento (art. 256); h) perigo de desastre rodoviário (art. 260); i) atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo (art. 261); j) epidemia (art. 267); e k) formação de quadrilha ou bando para a prática de crimes (art. 288). Penas são imputadas aos infratores. Prevê, assim, no art. 7º, a competência da Justiça nacional para julgar crimes cometidos no estrangeiro por cidadãos brasileiros e por estrangeiros contra cidadãos brasileiros no exterior: o inc. I trata dos crimes contra o patrimônio ou a fé pública da União; contra a administração pública; e contra a vida ou a liberdade do presidente da República; e o inc. II estabelece que ficam sujeitos à lei brasileira os crimes que, por tratado ou convenção, o Brasil se obrigou a reprimir, ainda que cometidos no estrangeiro. Aliás, uma nova regulamentação, prevista na Lei nº 10.309, de 22 de novembro de 2001, dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras. Ressalta-se que a lei poderá permitir o confisco de fundos pertencentes a terroristas, com base no art. 91 do Código Penal brasileiro.

Ou seja, a legislação brasileira também prevê instrumentos de combate ao financiamento do terrorismo. Por exemplo, a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, prevê a possibilidade de quebra de sigilo bancário de instituições financeiras para a apuração de ilícitos como o terrorismo.

Determina que o Banco Central (BC) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) informem o Ministério Público quando verificarem a ocorrência de crime definido em lei como de ação pública, ou indícios da prática de tais crimes, para fins de apuração ou comprovação dos fatos. Além disso, o BC e a CVM devem comunicar aos órgãos públicos competentes as irregularidades e os ilícitos administrativos de que tenham conhecimento, ou indícios de sua prática. A lei reforça, igualmente, a ação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

Existe ainda a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores provenientes, direta ou indiretamente, de crimes como o terrorismo, contrabando ou tráfico de armas. A mesma lei autoriza a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e trata também da prevenção da utilização do sistema financeiro nacional para a prática dos ilícitos nela previstos, com todas as instituições financeiras tendo a obrigação de reportar ao Coaf as operações consideradas “suspeitas”. O Coaf providenciará a instauração dos procedimentos cabíveis quando concluir pela existência de crimes ou de fundados indícios de sua prática. Essa lei também permite a apreensão ou o sequestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, de objeto dos crimes previstos (art. 4º), bem como determina a perda, em favor da União, dos bens, direitos e valores objeto de crimes arrolados, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé (art. 7º).

Essas disposições possibilitam o congelamento e confisco de fundos provenientes do terrorismo e, também nesse caso, atualizam e dão novo significado a disposições anteriores, tais como a do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código do Processo Penal), que já afirmava que os fundos pertencentes a terroristas podem ser congelados, mediante apreensão (Título VII, Capítulo XI) e sequestro (Título VI, Capítulo VI), bem como podem ser confiscados pelas autoridades. Na década de 1960, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, já determinava que cabe ao Banco Central do Brasil fiscalizar as instituições financeiras brasileiras (inc. VIII do art. 10) e aplicar as penalidades previstas na lei (art. 44). A lei

sujeitava, ainda, as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes e gerentes às penas de advertência, multa pecuniária, suspensão do exercício de cargos, inabilitação temporária ou permanente para o exercício de direção ou gerência em instituições financeiras e cassação da autorização de funcionamento em caso de cometimento de ilícitos.

Uma área sensível em que a legislação relacionada ao terrorismo em todo o mundo começa a ser mais explícita é a da possível utilização de armas de destruição em massa por parte de grupos, indivíduos e Estados. No Brasil, a Lei nº 9.112, de 10 de outubro de 1995, autoriza a criação da Comissão Interministerial de Controle de Exportações de Bens Sensíveis, integrada por representantes dos órgãos federais envolvidos na matéria, bem como dispõe sobre o controle da exportação de serviços e bens de aplicação bélica, bens de uso duplo e bens de uso na área nuclear, química e biológica. A lei estipula penas aos infratores. E a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, autoriza a criação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e estabelece normas para o uso de técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, inclusive os que podem ser empregados em ações terroristas.

Embora o Brasil disponha de arcabouço jurídico adequado, carece, entretanto, dos instrumentos necessários para implementar uma política nacional coerente e eficaz de combate ao terrorismo, quer internamente, quer nas diferentes esferas da cooperação internacional. A postura do governo diante do tema do terrorismo, em particular a sua atuação nos foros internacionais, tem sido a de apoiar as iniciativas que se apresentam, embora sem exercer maior empenho ou engajamento na formulação dessas iniciativas ou nos processos subsequentes de aprovação. Essa postura de equidistância decorre, em grande parte, do fato de o país não ser palco de ações consideradas de natureza terrorista, tanto de origem interna quanto externa.

Por isso mesmo, foi vital o processo de compatibilização das normas brasileiras sobre extradição com as expectativas geradas pelas convenções

internacionais sobre o combate ao terrorismo. Ou seja, para se obter uma visão mais completa do marco institucional brasileiro na luta contra o terrorismo, é preciso levar em conta, também, os processos de ratificação, pelo Congresso Nacional, das convenções multilaterais que focalizam o terrorismo. O Congresso Nacional, nos últimos quatro anos, vem emprestando maior agilidade à tramitação dos instrumentos jurídicos internacionais firmados pelo governo e submetidos à necessária apreciação pelo Poder Legislativo. O Brasil é parte das 14 principais convenções sobre ações terroristas no âmbito multilateral. Dessas, dez já contam com aprovação legislativa e oito foram promulgadas.

O instituto da extradição, por exemplo, é geralmente considerado como um dos mais eficientes mecanismos de cooperação com que contam os Estados para combater as atividades criminosas e o terrorismo em particular. A legislação brasileira, por preceito constitucional (art. 5º, inc. LII), veda a extradição de brasileiros, exceto aqueles naturalizados, quando se tratar de crime comum praticado antes da naturalização; ou se for comprovado o envolvimento no tráfico ilícito de entorpecentes.

O Brasil mantém acordos bilaterais de extradição com 19 países (Austrália, Argentina, Bélgica, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Espanha, Estados Unidos, Itália, Lituânia, México, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, Suíça, Uruguai e Venezuela). Estão sendo examinados pelo Congresso Nacional os projetos de acordo com a Alemanha, Canadá, Coreia do Sul e França. Cabe frisar que o texto de alguns desses acordos contém a previsão de que, estando vedada a concessão de extradição de nacional brasileiro, esse indivíduo responderá a processo na justiça brasileira pelo crime que lhe é imputado e deu origem ao pedido de extradição. Essa mesma possibilidade está contemplada na Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, celebrada em 15 de dezembro de 2000, recentemente assinada pelo Brasil, pois prevê que, não sendo deferido o pedido de extradição, o Estado requerente deverá submeter o caso às autoridades competentes para o procedimento judicial devido, fornecendo os documentos necessários à instrução da Justiça brasileira. Esse procedimento

está em conformidade com a legislação brasileira que contempla a competência da Justiça nacional para julgar crimes cometidos por cidadãos brasileiros no exterior. Dessa forma, estaria garantida a ação da Justiça e, portanto, não relegando o delito praticado por nacional brasileiro em outro país à impunidade.

Ainda sobre o instituto da extradição na legislação brasileira, cabe lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 5º, inc. LII, também veda a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal tem competência legal para deixar de considerar crimes políticos atos como terrorismo, sabotagem, atentados contra chefes de Estado e outras autoridades. No caso de inexistência de acordo bilateral sobre extradição, o Brasil pode atender aos pedidos desde que haja um entendimento de reciprocidade de tratamento para casos análogos. O ordenamento jurídico brasileiro, embora não conte com legislação que consolide os aspectos de prestação de cooperação jurídica internacional, cobre os procedimentos a ela afetos provendo os requisitos formais indispensáveis ao atendimento dos pedidos de extradição.

Na medida em que o Brasil tem advogado a posição de que o combate ao terrorismo internacional deve valer-se de todos os meios compatíveis com a Carta das Nações Unidas e outras normas do Direito internacional, é válido questionar, inicialmente, a sua própria coerência doutrinária nesse tema. Em relação ao tema da ratificação de tratados e convenções, vale retornar um pouco e descrever alguns dos instrumentos utilizados (principalmente decretos) para introjetar o marco jurídico internacional em nossa dinâmica legal interna.

Historicamente, desde o Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, que promulgou a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, o Brasil tem se comprometido com o entendimento crescente sobre o terrorismo como ameaça à paz e à segurança internacional.

De forma consistente com a decisão histórica tomada pelo Brasil ao comprometer-se em aceitar as resoluções da Assembleia Geral e do Conse-

lho de Segurança da ONU, pode-se destacar, desde os anos 1970, a adoção do Decreto nº 66.520, de 30 de abril de 1970, que promulga a Convenção sobre as Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves; do Decreto nº 70.201, de 24 de fevereiro de 1972, que promulga a Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves; do Decreto nº 72.383, de 20 de junho de 1973, que promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil; do Decreto nº 95, de 16 de abril de 1991, que promulga a Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear; do Decreto nº 494, de 15 de abril de 1992, que internaliza no ordenamento jurídico brasileiro as determinações da Resolução nº 748 (1992) do CSNU, relativa à Líbia; do Decreto nº 1.029, de 29 de dezembro de 1993, que internaliza no ordenamento jurídico brasileiro as determinações da Resolução nº 883 (1993) do CSNU, também relativa à Líbia.

Em 26 de setembro de 1995, foi criado o Programa Nacional de Integração de Informações Criminais, que possibilita o imediato intercâmbio de informações criminais entre os órgãos de segurança de todo o país, a fim de acelerar a investigação policial contra o crime organizado. Esse sistema foi posteriormente estendido e está sendo implementado no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Na segunda metade da década de 1990, com novas e mais numerosas resoluções antiterroristas sendo adotadas pela ONU e a OEA, vale destacar ainda no ordenamento jurídico-político brasileiro o Decreto nº 2.074, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre a criação da Comissão Interministerial para a aplicação dos dispositivos da Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso das Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo (CPAQ) e relaciona as obrigações e deveres decorrentes da CPAQ, bem como o Decreto nº 2.611, de 2 de junho de 1998, que promulga o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional.

Nos últimos anos foram adotados o Decreto nº 3.018, de 6 de abril de 1999, que promulga a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Ter-

rorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, quando tiverem eles transcendência internacional; o Decreto nº 3.044, de 5 de maio de 1999, que internaliza no ordenamento jurídico brasileiro as determinações da Resolução nº 1192 (1998) do CSNU, relativa à Líbia; o Decreto nº 3.167, de 14 de setembro de 1999, que promulga a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive agentes diplomáticos; o Decreto nº 3.229, de 29 de outubro de 1999, que promulga a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos; o Decreto nº 3.267, de 30 de novembro de 1999, que internaliza no ordenamento jurídico brasileiro as determinações da Resolução nº 1.267 (1999) do CSNU, relativa ao Afeganistão; o Decreto nº 3.755, de 19 de fevereiro de 2000, que internaliza no ordenamento jurídico brasileiro as determinações da Resolução nº 1.333 (2000) do CSNU, também relativa ao Afeganistão; o Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000, que promulga a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns; o Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001, que internaliza no ordenamento jurídico brasileiro as determinações da Resolução nº 1.373 (2001) do CSNU, relativa ao terrorismo; o Decreto nº 4.021, de 19 de novembro de 2001, que promulga a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Efeito de Detecção; e, por último, mas não em último lugar, o Decreto nº 4.150, de 6 de março de 2002, que internaliza no ordenamento jurídico brasileiro as determinações da Resolução nº 1.390 (2002) do CSNU, novamente relativa ao Afeganistão.

Assim, tanto do ponto de vista do quadro legal internamente gerado quanto do ponto de vista da introjeção das normas internacionais às quais o Brasil vem aquiescendo e abraçando ativamente, o marco institucional para a prevenção e repressão a todas as formas de terrorismo pode ser considerado bem desenvolvido e razoavelmente completo no país.

Dois dias após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso reuniu um grupo para pedir que elaborasse e aprovasse medidas para com-

bater a ameaça terrorista. Em resposta a essa demanda, o Ministério da Justiça anunciou, então, a elaboração de anteprojeto de lei, criando um novo Título, de número XII, no Código Penal brasileiro, sobre os crimes contra o Estado democrático de direito. Esse novo título deveria substituir a Lei de Segurança Nacional, de 1983.

A tipificação do crime de terrorismo foi feita naquele texto, que se transformou no Projeto de Lei nº 6.764/2002, nos seguintes termos:

praticar, por motivo de facciosismo político ou com o objetivo de coagir a autoridade, o ato de: I – devastar, saquear, explodir bombas, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens; II – apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitivo ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população.

Além dessa legislação, foi editada a Medida Provisória nº 2, de 24 de setembro de 2001, seguida pela Lei nº 10.309, de 22 de novembro de 2001, por sua vez seguida pela Medida Provisória nº 32, de 18 de fevereiro de 2002, e, posteriormente, pela Lei nº 10.459, de 15 de maio de 2002, que estabeleceu uma assunção de responsabilidade por parte do Estado com relação a certos atos de terrorismo ou de guerra.

A Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nessa lei; e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e dá outras providências.

Do ponto de vista legal, não se trata de o país apresentar um *deficit* enorme em termos de regulamentação do que seja o crime de terrorismo e como combatê-lo. Antes, o problema me parece muito mais de capacitação institucional, mas esse será o tema da próxima seção.

Em termos de mudança de enfoque na legislação, creio que é preciso reverter a tendência inercial da legislação infraconstitucional brasileira em definir o crime de terrorismo em termos que o aproximam da dissidência política, da rebelião social ou da subversão armada. Presente já no Código Penal de 1940, essa tendência aprofundou-se com a Lei de Segurança Nacional de 1983 e alcançou sua expressão mais acabada no já mencionado Projeto de Lei nº 6.764/2002.

Note-se a quantidade de situações que poderiam ser encaradas como atentados terroristas sob essa caracterização, inclusive a ocupação temporária e parcial de prédios públicos. As penas previstas para o crime de terrorismo nesse projeto de lei vão de dois a 14 anos (se o ato resultar em morte). Esse tipo de definição foi elaborado muito mais tendo em vista o Movimento dos Sem Terra (MST) do que a Al-Qaeda e nos parece não levar em conta a especificidade multifacetada do terrorismo contemporâneo e tampouco a severidade dos impedimentos que se colocam a uma tentativa de apreensão doutrinária e meramente normativa desse tipo de ameaça.

Além dessa diretriz geral para uma dupla avaliação permanente sobre a legislação brasileira (do ponto de vista da eficácia/eficiência e do ponto de vista da legitimidade), gostaria de acrescentar alguns aspectos gerais e algo polêmicos acerca de um redesenho organizacional que me parece crucial para que o Brasil melhore sua capacidade de lidar com as ameaças à segurança do Estado e dos cidadãos, inclusive na área de contraterrorismo.

Trata-se, sobretudo, da necessidade de integrar certas capacidades hoje dispersas em vários ministérios e órgãos da administração pública. Atualmente, o governo federal brasileiro conta com pessoal altamente qualificado em algumas áreas críticas (inteligência estratégica, forças especiais, proteção de dignatários, segurança de instalações e combate a crimes financeiros, por exemplo), mas esses recursos humanos são em pequena quantidade e a capacidade efetiva de coordenação entre diferentes órgãos federais, ou entre forças federais, estaduais e municipais, é muito baixa.

Em termos de capacidade de resposta armada contra ataques terroristas de baixa e média intensidade com tomada de reféns e/ou ataques a instalações, o governo federal brasileiro conta, principalmente, com o COT (Comando de Operações Táticas) da Polícia Federal, criado em 1987-1990, e com um efetivo de menos de cinquenta policiais especializados, uma Brigada de Operações Especiais (Bda Op Esp) do Exército brasileiro (composta por um batalhão de forças especiais, um batalhão de comandos, um destacamento de operações psicológicas, um pelotão de defesa química, biológica e nuclear, além de destacamentos menores e unidades de apoio e treinamento), o batalhão de operações especiais dos Fuzileiros Navais (Batalhão Tonelero, com unidades especializadas de comandos anfíbios de resgate e retomada) e, finalmente, com um esquadrão aeroterrestre de salvamento da Força Aérea (Para-Sar). Em termos de capacidade analítica, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a Polícia Federal e o Ministério da Fazenda contam com um número bastante restrito de especialistas em terrorismo internacional. Nos Estados da Federação, as polícias militares contam com batalhões de operações especiais e há forças de defesa civil, mas há escassa informação pública sobre a capacidade de articulação entre os diversos componentes ou mesmo sobre treinamento específico para lidar com ameaças terroristas, o que ficou evidente em 2006, diante da crise de segurança pública no Estado de São Paulo.

Estou convencido de que o *locus* para um fortalecimento da capacidade analítica e operacional para lidar com as ameaças à segurança do Estado e dos cidadãos brasileiros deveria ser o próprio Gabinete de Segurança Institucional, fortalecido e transformado em um Ministério da Segurança Institucional (MSI). Esse ministério deveria coordenar as políticas de contraterrorismo, de inteligência e de segurança (informacional, operacional e contramedidas) do governo brasileiro.

Para viabilizar a capacidade de coordenação, creio que a Abin deveria continuar subordinada ao MSI, mas suas missões prioritárias deveriam passar a ser, esmagadoramente, inteligência externa e contrainteligência. Sem isso, qualquer capacitação do MSI para neutralizar possíveis operações de

guerra assimétrica contra o Brasil ficaria comprometida. Afinal, isso envolve a análise internacional de movimentos atípicos/suspeitos de fundos de pensões, carteiras de ações, empresas de fachada, firmas importadoras que possam usar contêineres para contrabando de explosivos e armamentos, fluxos de capitais, fundos *hedge*, controles de portos e aeroportos etc.

No âmbito do Sisbin, e, portanto, sob a coordenação geral da Abin, seria preciso criar uma unidade de análise e apoio à integração das informações dos diversos órgãos do Sisbin, Sisp e Sinda. Como tem sido defendido em outras ocasiões, tal unidade não deveria possuir capacidades operacionais próprias nem autoridade operacional sobre as unidades operacionais do sistema. Ainda no âmbito do Conselho Consultivo do Sisbin, seria preciso definir pelo menos alguns cargos ou figuras seniores em funções de análise “nacionais” (contraterrorismo, inteligência externa, contra-inteligência, crime organizado, ordem pública etc.), que corresponderiam às atribuições centrais do MSI e permitiriam uma melhor articulação com os demais ministérios (especialmente da Defesa, Justiça e Relações Exteriores) por meio dos fluxos de inteligência do Sisbin.

A melhoria sistêmica da segurança estatal no Brasil depende da transferência da Senasp, da Polícia Rodoviária Federal e das Polícias Militares Estaduais para a estrutura do Ministério da Segurança Institucional. Estabelecer ainda, na forma da lei, que o Ministério da Defesa e os Comandos das Forças Singulares, pelo prazo de pelo menos cinco anos, não poderão recusar a cessão de elementos de inteligência, fuzileiros navais, polícia do exército, paraquedistas e outros membros das Forças Armadas para a composição da paleta de recursos necessários ao cumprimento das missões do MSI. Seria uma progressiva transformação da estrutura dessa força policial nacional para assegurar missões de patrulhamento, intervenção, choque, contrainsurgência, manutenção da ordem pública, segurança de propriedades da União, guarda de fronteiras, parques e reservas, rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

Uma reforma do Judiciário (especialmente do Judiciário Estadual) é essencial para viabilizar qualquer mudança real, pois somente isso poderia

expor conexões entre o narcotráfico e setores corrompidos das diversas forças policiais. A Lei nº 9.034, de 30 de março de 1995, com as alterações da Lei nº 10.217, de 11 de abril de 2001, é insuficiente para controlar os mecanismos de concessão de autorizações judiciais de grampos, mandados de prisão e de soltura. Isso depende da reforma do Judiciário para não ser totalmente desvirtuado. Outra alteração no ordenamento legal brasileiro é a necessidade de dotar a legislação sobre crime organizado e narcotráfico de um alcance mais abrangente e eficaz, pelo menos nos termos do Racketeering Influenced and Corrupt Organization (Rico, 1970) norte-americano. Em princípio, parece-me que a inspetoria-geral de polícia e uma corregedoria nacional das forças policiais de todos os entes federados deveriam também ser sediadas no âmbito do MSI.

Acredito ainda que deveria ser estabelecido um plano de cargos e salários unificado para o MSI, com carreira única e salários definidos pela posição em uma hierarquia de patentes a ser estabelecida. Os critérios de promoção deveriam enfatizar mérito e seriam estabelecidos por lei específica. Valorização de formação superior e pós-graduação *stricto sensu* nas áreas de atuação do MSI, estabelecimento de convênios com as escolas de formação militares e policiais do Brasil e de outros países, bem como universidades nacionais e estrangeiras, seriam outras medidas inteligentes.

Finalmente, a criação de um Ministério da Segurança Institucional capaz de prover segurança para o Estado brasileiro e para os cidadãos a um só tempo dependerá de adequados controles internos e externos. Sem o fortalecimento de Comissões Parlamentares como a CCAI e a Comissão de Defesa e Relações Exteriores, creio que dificilmente obteremos melhorias na capacidade sistêmica de resposta às ameaças representadas pela guerra assimétrica, pelo terrorismo, narcotráfico e crime organizado.