

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

MARIANA MEDEIROS BERNUSSI

O combate ao financiamento internacional do terrorismo: regulação financeira e  
institucionalidade global

São Paulo

2020

MARIANA MEDEIROS BERNUSSI

O combate ao financiamento internacional do terrorismo: regulação financeira e institucionalidade global

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.

Orientador: Profa. Dra. Flávia de Campos Mello.

São Paulo

2020

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Bernussi, Mariana Medeiros.

B531 O combate ao financiamento internacional do terrorismo :  
regulação financeira e institucionalidade global / Mariana  
Medeiros Bernussi. – São Paulo, 2020.

217 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Flávia de Campos Mello.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2020.

1. Terrorismo e globalização. 2. Terrorismo – Aspectos  
econômicos. 3. Terrorismo – Finanças. 4. Lavagem de dinheiro. I.  
Título.

CDD 327.117

MARIANA MEDEIROS BERNUSSI

O combate ao financiamento internacional do terrorismo: regulação financeira e  
institucionalidade global

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.  
Orientador: Profa. Dra. Flávia de Campos Mello.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Flávia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

---

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

---

Profa. Dra. Monica Herz (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

---

Prof. Dr. Lucas da Silva Tasquetto (Universidade Federal do ABC)

---

Profa. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

São Paulo, março de 2020.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram de alguma forma com o processo de gestação desta tese. À minha orientadora profa. Dra. Flávia de Campos Mello, leitora atenta e exigente, agradeço a confiança e paciência com que tem me acompanhado. Agradeço também pelo incentivo para que eu seguisse com a proposta de pesquisa e por ter sido verdadeiramente a minha bússola e me guiado nesse processo.

Agradeço igualmente à banca de exame de qualificação. Ao prof. Dr. Reginaldo Nasser, que tem sido uma figura de enorme influência na minha trajetória acadêmica, não somente devido aos ricos ensinamentos, mas também por ter me inspirado na redefinição do desenho de pesquisa. Esse impulso foi fundamental para chegarmos aqui hoje. E ao prof. Dr. Paulo Pereira, agradeço pelas contribuições acadêmicas desde a disciplina de metodologia, pelos comentários pertinentes ao trabalho e pelo estímulo à sua continuidade. Agradeço também a todos os meus mestres, aos professores do programa San Tiago Dantas e do IRI-USP, que tanto contribuíram para minha formação e me inspiraram a seguir na academia.

Devo agradecimentos especiais às amigas doutorandas Thalita, Elcineia, Tatiana e Priscila, pelos longos áudios, “mimos” e mensagens de coragem. Vocês foram meu “descanso na loucura”, como dizia Guimarães. Aos amigos que sempre estiveram na torcida, à Lilian, Nathália, Marília, Andrea, às “xalxixetes” e ao “grupo da Helena”, obrigada pelo amor de praxe.

Aos meus colegas do Grupo de Estudos sobre Conflitos Internacionais (GECI) da PUC-SP, que me acolheram e me ensinaram tanto nesses quatro anos. Obrigada pela troca constante e pela parceira. Vocês me mostraram que sim, o caminho é longo, mas não se caminha só.

Aos meus amigos professores da Anhembi, que acompanharam de perto minhas alegrias e angústias. Maurício, Helena, William, Guilherme, Shirlei, Iberê, Elze, Pietro, Alê, Thiago, Yasser, Jorge, Alcides, Pete, Emmanuel e tantos outros, agradeço o apoio intelectual e afetivo.

Por fim, declaro minha gratidão e reconhecimento de forma especial à minha família, à toda turma Binhão, vó Lolita, Dona Lea e Sr. Luiz, pelo apoio, força e amor incondicional. À minha mãe e ao meu pai, vocês são meu maior exemplo de esforço e perseverança. À Ana, minha irmã-amiga, que não soltou da minha mão por momento algum, que ouviu pacientemente minhas angústias, e a quem devo agradecer sobretudo pelas horas e telefonemas dedicados às lições de Excel e Mendeley. Ao Frodo e à Frida, fiéis escudeiros. E ao Zé, pelo amor, companheirismo, carinho e muita paciência, você me fez rir quando eu queria chorar e me acalmou quando eu queria gritar, com você vou até Plutão.

Obrigada por estarem ao meu lado. Dedico esta tese a vocês.

*“War” is as much a metaphor as an actual threat against terrorism, in that any action that can be taken against terrorism can be claimed as part of the war effort. No global action against terrorism has been proposed other than that of suppressing terrorist finances; this action is war too (SERRANO, 2004).*

## RESUMO

O estudo de como grupos e redes terroristas financiam suas atividades é crucial tanto para uma compreensão geral de sua operação quanto para atividades contraterroristas. Combater o terrorismo tornou-se uma questão não tanto do uso do poder militar, mas principalmente de uma abordagem sistêmica que visa, entre outros, acabar com os fluxos financeiros para terroristas e impor sanções a grupos e indivíduos por meio de sua inclusão em listas negras e do congelamento de ativos. O presente trabalho se debruça justamente sobre essa lógica, o nexo entre o poder financeiro e a segurança internacional. A partir de uma perspectiva crítica, propõe-se investigar os múltiplos processos e instrumentos políticos e que envolvem a regulação do combate ao financiamento do terrorismo em âmbito internacional. Os objetivos do trabalho são avaliar como se deu a construção da ameaça representada pelo terrorismo; identificar os principais atores e mecanismos institucionais internacionais que promoveram a qualificação do terrorismo como um crime financeiro; examinar como se dá a articulação da internalização de normas internacionais no âmbito nacional; e analisar que tipo de dinâmica sistêmica opera no combate ao financiamento do terrorismo. Dessa forma, é possível observar a constituição de uma institucionalidade global em torno do combate ao financiamento do terrorismo. Sugere-se a existência de uma rede regulatória global, evidenciada por meio de um regime internacional de combate ao financiamento do terrorismo, mas que também inclui a prevenção à lavagem de dinheiro em suas regras, normas e princípios articulados. Trata-se de um arranjo singular, sofisticado e relativamente homogêneo, que responde a capacidades materiais, interesses e ideias do governo dos EUA e seus aliados, especialmente europeus, facilitado pelo sistema financeiro internacional, que perpassa uma ampla variedade de estruturas e atores, mas cuja peça central é o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

**Palavras-chave:** Contraterrorismo. Financiamento do terrorismo. Institucionalidade. Regime Internacional. Regulação.

## ABSTRACT

Studying how terrorist groups and networks finance their activities is crucial for both a general understanding of its operation and also for counterterrorism actions. Fighting terrorism has become a matter not only linked to the use of military power, but mainly a systemic approach that aims, among others, at stopping financial flows for terrorists and imposing sanctions on groups and individuals through their inclusion in blacklists and assets freezing. This thesis focuses precisely on this logic, on the link between financial power and international security. From a critical perspective, it proposes to investigate the multiple processes and political instruments that involve the regulation of combating the financing of terrorism at the international level. The main goal of this thesis are to assess how the threat posed by terrorism was assemble; to identify the main international institutional actors and mechanisms that promoted the qualification of terrorism as a financial crime; to examine how the internalization of international standards is articulated at the national level; and to analyze what kind of systemic dynamic operates in counter-terrorism financing. Thus, it is possible to observe the structure of a global institutional framework regarding countering terrorism financing. This thesis suggests the existence of a global regulatory network, verified by the existence of an international regime to countering the financing of terrorism, which also includes anti-money laundering measures in its rules, norms and principles. It consists of a unique, sophisticated and relatively homogeneous arrangement, which answers to material capacities, interests and ideas of the US government and its allies, especially Europeans, facilitated by the international financial system, which permeates a wide variety of structures and actors, and whose centerpiece is the Financial Action Task Force (FATF).

**Keywords:** Counterterrorism. Terrorism Financing. Institutionalism. International Regime. Regulation.

## RESUMEN

Estudiar cómo los grupos y redes terroristas financian sus actividades es crucial tanto para una comprensión general de su operación como para las actividades antiterroristas. La lucha contra el terrorismo se ha convertido en una cuestión no tanto del uso del poder militar, sino principalmente de un enfoque sistémico que tiene como objetivo, mientras otros, poner fin a los flujos financieros a los terroristas e imponer sanciones a grupos e individuos a través de su inclusión en las listas negras y el congelamiento de activos. El presente trabajo se centra precisamente en esta lógica, el vínculo entre el poder financiero y la seguridad internacional. Desde una perspectiva crítica, se propone investigar los múltiples procesos e instrumentos políticos que implican la regulación de la lucha contra el financiamiento del terrorismo a nivel internacional. Los objetivos del trabajo son evaluar cómo se construyó la amenaza que representa el terrorismo; identificar los principales actores y mecanismos institucionales internacionales que promovieron la calificación del terrorismo como delito financiero; examinar cómo se articula la internacionalización de las normas internacionales a nivel nacional; y analizar qué tipo de dinámica sistémica opera en la lucha contra el financiamiento del terrorismo. De esta manera, es posible observar la constitución de un marco institucional global para combatir el financiamiento del terrorismo. Se sugiere la existencia de una red reguladora global, evidenciada por un régimen internacional para combatir el financiamiento del terrorismo, pero que también incluye la prevención del lavado de activos en sus reglas, normas y principios articulados. Es un acuerdo único, sofisticado y relativamente homogéneo, que responde a las capacidades materiales, intereses e ideas del gobierno de los Estados Unidos y sus aliados, especialmente europeos, facilitado por el sistema financiero internacional, que permea una amplia variedad de estructuras y actores, pero cuya pieza central es el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

**Palabras clave:** Contraterrorismo. Financiamiento del terrorismo. Institucionalidad. Régimen Internacional. Regulación.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – O Centro e a Periferia do Sistema Global de Combate ao Terrorismo segundo Messmer e Yórdan (2011) .....	46
FIGURA 2 – Definição de terrorismo do Reino Unido: seção 1 do <i>Terrorism Act</i> (2000) .....	59
FIGURA 3 – Definição de terrorismo do Egito: artigo 86 do Código Penal (1992) .....	60
FIGURA 4 – Definição de terrorismo da Liga Árabe (1998) .....	60
FIGURA 5 – Definição de terrorismo da União Europeia (2002) .....	61
FIGURA 6 – Definição de terrorismo dos Estados Unidos: <i>U.S. Code</i> (1988) .....	62
FIGURA 7 – Definição de terrorismo segundo o Conselho de Segurança da ONU: Resolução 1566 (2004) .....	62
FIGURA 8 – Lista Parcial de Sanções Financeiras do Reino Unido (atualizada em 03/02/2020) .....	64
GRÁFICO 1 – Quantidade Total de Atentados Terroristas por ano (1998-2018) .....	86
FIGURA 9 – Fontes, Transferência e Finalidade dos Recursos para o Financiamento do Terrorismo .....	103
FIGURA 10 – Instituições Internacionais atuantes no combate ao financiamento do terrorismo .....	107
FIGURA 11 – Marcos Históricos Institucionais do Regime de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo (1988-2017) .....	127
FIGURA 12 – Nível de efetividade no combate ao financiamento do terrorismo (1989-2019) .....	187

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – A mudança na lógica de governança do terrorismo .....	68
TABELA 2 – Custos diretos de ataques considerados terroristas .....	91
TABELA 3 – Adesão dos Países Membros ao GAFI .....	140

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRI	Associação Brasileira de Relações Internacionais
AG/ONU	Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
AIEA	Organização Internacional de Energia Atômica
ASEANAPOL	ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) National Police
BSA	Bank Secrecy Act
CAP	Coalizão de Autoridade Provisória
CBP	US Customs and Border Protection
CFT	Combate ao Financiamento do Terrorismo
CIA	Central Intelligence Agency
CICAD	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CS/ONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CTC	Counter-terrorism Committee
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate
CTITF	Counter-Terrorism Implementation Task Force Office
ETIM	East Turkestan Islamic Movement
IPLD	Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo
IRA	Irish Republican Army
ISA	International Studies Association
EAPCCO	East African Police Chiefs' Cooperation Organization
ELN	Exército de Libertação Nacional
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FLQ	Front de Libération de Quebec
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNL	Front de Libération Nationale
FBI	Federal Bureau of Investigation
FSS	Federal Security Services
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network

FIUs	Financial Intelligence Units
FLN	Front de Libération Nationale
FLQ	Front de Libération de Quebec
G7	Grupo dos 7
G20	Grupo dos 20
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional (do inglês <i>Financial Action Task Force</i> – FATF)
GAFILAT	Grupo de Ação Financeira da América Latina
GAFISUD	Grupo de Ação Financeira da América do Sul
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)
ICAO	Organização Internacional de Aviação Civil
IEEPA	Lei Internacional de Poderes Econômicos de Emergência
IMO	Organização Internacional Marítima
IPLD	Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo
IRA	Irish Republican Army
ISAF	International Security Assistance Force
JSOC	Joint Special Operations Command
MONEYVAL	Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism
NCC	National Counterterrorism Center
NSA	National Security Agency
NSC	National Security Council
NYPD	New York City Police Department
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OE-13224	Ordem Executiva 13224
OEA	Organização dos Estados Americanos
OFAC	United States Office of Foreign Assets Control
OLP	Organização para Libertação da Palestina
ONGs	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIJ	Palestinian Islamic Jihad
PKK	Partido dos Trabalhadores do Curdistão
PLD-FT	Prevenção à Lavagem de Dinheiro/ Combate ao Financiamento do Terrorismo
RAF	Red Army Faction, ou grupo Baader-Meinhof
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SDNs	Specially Designated Nationals
S/RES	Security Council Resolution (Resolução do Conselho de Segurança)
STRs	Suspicious Transactional Reports
TIDE	Terrorist Identities Datamart Environment
TPB	Terrorism Prevention Branch
TSA	Transportation Security Administration
TSDB	Terrorist Screening Database
UE	União Europeia
UIF	Unidade de Inteligência Financeira
UK	Reino Unido
UNCCT	United Nations Counter-Terrorism Centre
UNOCT	United Nations Office of Counter-Terrorism
UNODC	United Nations Office of Drugs and Crime (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1</b>	<b>Terrorismo e contraterrorismo: duas lentes para o objeto de estudo .....</b>	<b>21</b>
<b>1.2</b>	<b>Institucionalidade global: aspectos teóricos .....</b>	<b>36</b>
<b>1.3</b>	<b>Estrutura do trabalho .....</b>	<b>51</b>
<b>2</b>	<b>A GENEALOGIA DO CONTRATERRORISMO .....</b>	<b>53</b>
<b>2.1</b>	<b>O problema da definição .....</b>	<b>54</b>
<b>2.2</b>	<b>O combate ao terrorismo no tempo e no espaço .....</b>	<b>66</b>
2.2.1	Terrorismo como questão policial .....	69
2.2.2	A expansão do contraterrorismo .....	75
2.2.3	O ápice do contraterrorismo .....	78
<b>3</b>	<b>FINANCIAMENTO AO TERRORISMO E INSTITUCIONALIDADE GLOBAL .....</b>	<b>89</b>
<b>3.1</b>	<b>Compreensões sobre o financiamento ao terrorismo: atores, recursos e fluxos .....</b>	<b>90</b>
3.1.1	Fontes de financiamento .....	92
3.1.2	Transferência de valores .....	97
3.1.3	Finalidade dos recursos .....	101
3.1.4	Financiamento ao terrorismo vs. lavagem de dinheiro .....	104
<b>3.2</b>	<b>A institucionalidade do regime internacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo .....</b>	<b>106</b>
3.2.1	O surgimento dos mecanismos de regulação financeira .....	109
3.2.2	O combate ao financiamento do terrorismo como expansão da prevenção à lavagem de dinheiro .....	114
<b>4</b>	<b>A GUERRA FINANCEIRA GLOBAL AO TERROR .....</b>	<b>128</b>
<b>4.1</b>	<b>O combate ao financiamento do terrorismo como ferramenta de segurança nacional norte-americana .....</b>	<b>129</b>
<b>4.2</b>	<b>Expansão da Regulação Financeira .....</b>	<b>139</b>
4.2.1	O combate ao financiamento do terrorismo na Europa .....	141

4.2.2	A incorporação de outros centros financeiros relevantes no regime de combate ao financiamento do terrorismo .....	147
4.2.3	A inserção no Brasil no regime global de combate ao financiamento do terrorismo .....	156
4.2.4	Os limites e desafios da regulação no combate ao financiamento do terrorismo .....	169
<b>4.3</b>	<b>Que estrutura de regulamentação? .....</b>	<b>177</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>189</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>193</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A história da governança global contraterrorista é contada como uma jornada heroica de luta contra um inimigo perverso que provoca danos catastróficos. É a história do triunfo do modelo de vida ocidental, de raízes liberais, garantidor da liberdade de expressão, da justiça e da transparência. É o conto do fundamentalismo e do radicalismo ligados a determinantes culturais e religiosos. É um lembrete constante de que para se resguardar dessa ameaça é necessário investir em inteligência, tecnologia militar e normas mais repressivas. Mas também é uma história sobre o controle financeiro, e essa narrativa ocupa um espaço muito pequeno na vasta literatura acadêmica sobre o tema do terrorismo e contraterrorismo, e que merece ser explorada. Este trabalho olha para um aspecto da governança global contraterrorista negligenciado em atenção pela academia: o combate ao financiamento do terrorismo.

O combate ao terrorismo<sup>1</sup> é uma prática que dominou a agenda global no início do século XXI, sob a liderança dos Estados Unidos da América (EUA) e seus aliados. Estima-se que os EUA já tenham gasto (ou estariam comprometidos a gastarem até o fim de 2019) cerca de \$5,9 trilhões de dólares em ações de contraterrorismo. Segundo o projeto *Costs of War*, do *Watson Institute*, sediado na *Brown University*, esse valor inclui os gastos do Departamento de Defesa com as guerras travadas no Iraque, Síria, Afeganistão e Paquistão, além de outras operações de combate ao terrorismo no exterior. Ademais, adiciona-se os custos acumulados pelo governo norte-americano como consequência dessas guerras, como assistência aos veteranos de guerra, juros sobre a dívida contraída para o pagamento das mesmas e gastos com prevenção e resposta ao terrorismo do Departamento de Segurança Nacional. A estimativa é que esse valor continue a crescer. Até 2023 o Pentágono estima gastar mais \$80 bilhões de dólares em operações de combate ao terror no exterior, o que implica em um custo adicional de US\$808 bilhões em gastos relacionados à guerra. Isso resultaria em um custo final de US\$6,7 trilhões, sem incluir os juros, caso a “guerra ao terror” se encerrasse em 2023 (CRAWFORD, 2018).

---

<sup>1</sup> O termo “terrorismo” é controverso, uma vez que não há um consenso acerca de sua definição (esse tema será abordado de forma mais aprofundada no tópico 2.1). Para os efeitos deste trabalho, entende-se “terrorismo” como um fenômeno, como um processo histórico por meio do qual eventos transformam estruturas de pensamento e requerem formas específicas de ação (STAMPNITZKY, 2013, p. 6). Enquanto tal, seria equivocado substantivar o termo (SAINT-PIERRE, 2015, p. 9), apesar de observarmos como padrão na literatura a personificação do “terrorismo”, ou seja, sua designação enquanto um sujeito autônomo, que “faz”, que “age”. Logo, a própria declaração de uma “guerra ao terror” é inapropriada, uma vez que não se trata de um ator ou uma entidade, mas de um fenômeno.

Contudo, o número de ataques perpetrados por agentes considerados terroristas<sup>2</sup> não decaiu na mesma proporção em relação aos investimentos em contraterrorismo. Pelo contrário, a quantidade de ataques aumentou consideravelmente desde a declaração da chamada “guerra ao terror” pelo ex-presidente norte-americano George W. Bush, em 2001, com relação às décadas anteriores. Segundo o *Global Terrorism Database*, foram contabilizados 934 ataques considerados terroristas em 1998; em 2001 esse número praticamente dobra para 1913 ocorrências. Uma década depois, em 2011, a quantidade de ataques já estava em 5076 ao ano, tendo atingido seu pico em 2014, com 16908 casos (START, 2019). Se ainda somarmos aos números norte-americanos os gastos do resto do mundo com ações de combate ao terrorismo, nos vemos então diante de uma contradição. Assim, no que concerne à tentativa de acabar com o terrorismo, não se está ganhando essa guerra, e não se está fazendo um bom trabalho. Há um outro fato, aparentemente desconexo do primeiro, que ilustra essa incoerência, mas que esconde uma mesma lógica.

Em março de 2016, ainda durante o governo Dilma Rousseff, o Brasil aprovou a Lei nº 13.260, que criminaliza o terrorismo e seu financiamento, em um país que não sofre historicamente de ataques. O caso salta aos olhos não pela criminalização da prática, ainda que muito controversa na lei, ou devido ao contexto de aproximação com os Jogos Olímpicos do Rio, mas pelo projeto de lei ter sido proposto à Câmara dos Deputados pelos então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, e Ministro da Fazenda, Joaquim Levy. A liderança desses agentes revela uma tentativa do país de se colocar em conformidade às normas internacionais propostas, sobretudo, pelo GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), um órgão intergovernamental cuja proposta é combater crimes financeiros, entre eles a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. Do ponto de vista dos formuladores de normas, a adoção pelo Brasil de uma lei anti-terrorismo poderia então ser explicada pela necessidade de garantir proteção ao público e aos atletas durante os Jogos Olímpicos, mas também está relacionada à lógica de tentar garantir melhorias para o debilitado ambiente econômico do país. Assim, o processo de aprovação da lei brasileira é intrigante, pois sugere que a legitimidade de se combater o terrorismo no país reside na prática militar, na atuação policial, mas também está baseada em uma outra racionalidade, essencialmente econômica.

---

<sup>2</sup> Assim como “terrorismo”, os termos “terrorista” ou “grupo terrorista” também são instrumentalizados para justificar determinadas políticas de combate ou para deslegitimar determinados indivíduos ou grupos políticos. Logo, trata-se de termos cujos significados foram socialmente construídos por líderes governamentais e especialistas em geral (STAMPNITZKY, 2013, p. 5), como também será discutido adiante no tópico 2.2.

O presente trabalho se debruça justamente sobre essa lógica, o nexos entre o poder financeiro e a segurança internacional. Nos EUA, país que iniciou a “guerra ao terror”, a profecia de exterminar os grupos terroristas, considerados a grande ameaça internacional, não se realiza. Além dos gastos diretos, a economia movimenta bilhões para a manutenção de um permanente estado de guerra<sup>3</sup>. Segundo o sociólogo norte-americano, C. Wright Mills, a economia política está ligada, de mil modos, às instituições e decisões militares (MILLS, 1981). De maneira análoga, o caso brasileiro indica que há uma forte conexão entre as práticas de contraterrorismo e o aprofundamento das normas de integração global no sistema financeiro internacional.

Assim, considera-se que o contraterrorismo pode ser representado pela metáfora grega do Cavalo de Tróia. Assim como o Cavalo aparentava ser o que não era, escondendo seu real propósito daqueles que o viam, ou seja, aparentava ser um presente dos gregos aos troianos, mas escondia dentro de sua estrutura soldados gregos preparados para conquistar a cidade de Tróia, o contraterrorismo enquanto narrativa e agenda de política internacional aparenta ter o objetivo de acabar com a ameaça global do terrorismo, porém, serve também a outros fins.

Dentre as várias dimensões do contraterrorismo, o trabalho se propõe a investigar os múltiplos processos e instrumentos políticos que envolvem a regulação do combate ao financiamento do terrorismo em âmbito internacional, além das racionalidades por trás dos atores que moldam esses processos. Nos referimos aos mecanismos institucionais, arranjos intergovernamentais e redes de difusão de ideias, que formam o que chamamos aqui de uma governança global<sup>4</sup> no combate ao financiamento do terrorismo. O presente estudo pretende mostrar que a natureza dos problemas globais reflete lutas pelo poder e batalhas de significado. Assim, moldar as respostas da governança aos problemas globais também significa moldar a realidade.

Essa governança perpassa uma ampla variedade de estruturas e atores: é composta por decisões estatais e determinações governamentais, especialmente dos governos federais norte-americanos; por instituições nacionais com alcance internacional, como a OFAC (*US Office of Foreign Assets Control*); resoluções e documentos produzidos por instituições internacionais e

---

<sup>3</sup> Conforme enunciado pelo ex-presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower em seu último discurso como presidente (THE NATIONAL ARCHIVES, 1961).

<sup>4</sup> O conceito de governança global será desenvolvido apropriadamente ainda neste capítulo, na seção 1.2. Todavia, é mister registrar que a discussão sobre governança se refere à forma pela qual o mundo é governado. Em essência, trata-se de um reflexão sobre a distribuição de poder global, mas que não necessariamente emana de um ator estatal, ou um conjunto deles, abrangendo interações em diversos níveis de autoridade e de diversas maneiras, formais e informais.

regionais, como o GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), a ONU (Organização das Nações Unidas), a OEA (Organização dos Estados Americanos); fóruns mundiais de discussão, como o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia; redes de especialistas e técnicos, como o Grupo de Instituições Financeiras Wolfsberg; além das práticas de agentes financeiros privados, como empresas de serviços financeiros e companhias de seguro, bancos, associações, como o Grupo Egmont, e até *think tanks*. Trata-se de diversas camadas de autoridade, que impactam no nosso cotidiano comum, ao mesmo tempo em que, mesmo se tratando de um recorte específico, nos auxilia a compreender como o mundo está organizado.

Estas diferentes instituições tendem a ser usadas de diferentes maneiras pelos atores interessados no combate ao “terrorismo”, seja para construir leis internacionais, para articular normas e princípios, para elaborar “melhores práticas”, para possibilitar assistência técnica ou para facilitar ações conjuntas. À primeira vista, parece que esse arranjo é disperso ou até mesmo difuso, devido à quantidade de atores envolvidos, agindo em diferentes esferas, do internacional ao local, e com distintas produções, linguagens e formas de ação. Entretanto, apesar de pouco explícita, é possível caracterizá-la como uma engrenagem única, sofisticada e relativamente homogênea, que responde aos interesses do governo dos EUA, em parceria íntima com seus aliados, como a Inglaterra, articulados com o grande capital. Trata-se, portanto, de um arranjo global muito peculiar e complexo.

O objetivo central deste trabalho é justamente analisar os mecanismos que articulam os processos de governança no combate ao financiamento do terrorismo desde a década de 1990. Assim, as perguntas de pesquisa que norteiam esse trabalho são: Como se deu a construção da ameaça representada pelo terrorismo? Quais foram são os principais atores e mecanismos institucionais internacionais que promoveram a qualificação do terrorismo como um crime financeiro e por que o fizeram? Quais foram os fóruns institucionais selecionados para as atividades regulatórias relacionadas ao financiamento do terrorismo? Como se dá a articulação da internalização de normas internacionais no âmbito nacional? Que tipo de dinâmica sistêmica opera no combate ao financiamento do terrorismo? Para tal, parte-se da compreensão de que o combate ao financiamento do terrorismo se dá em um ambiente altamente institucionalizado por meio de uma governança abrangente e extensa, que reflete a distribuição de poder global e é capaz de articular a internalização, em múltiplos níveis e além da dimensão da segurança, de um conjunto de práticas e oportunidades de ação. Porém, não é razoável desconsiderar a possibilidade alternativa de que tal governança não exista de maneira tão coesa, sendo representada apenas por um conjunto de instituições, normas e práticas sobrepostas, mas não articuladas.

O estudo dessa arquitetura global que se constituiu para combater internacionalmente o “terrorismo” possui várias entradas: pela economia política, criminologia, antropologia, segurança, psicologia, pelas leis e regimes internacionais, estudos sobre o lícito e o ilícito, inclusão e exclusão, o papel de atores não-estatais, pela globalização, conflito, insurgência, radicalização, entre outros. O presente trabalho busca fazer uma contribuição para a perspectiva de relações internacionais no que diz respeito a uma análise do tema do combate ao financiamento do terrorismo nos marcos da reflexão sobre governança global. Nesse sentido, pretende avançar na compreensão das articulações entre o global e o local, por meio de instituições e regulamentações internacionais, tema caro à disciplina, porém pouco explorado com relação ao terrorismo.

Por “regulação” ou “regulamentação” nos referimos, de maneira ampla, “a organização e o controle de atividades econômicas, políticas e sociais por meio da criação, implementação, monitoramento e aplicação de regras” (MATTLI; WOODS, 2009). Essas “regras do jogo” do combate ao financiamento do terrorismo, como será defendido neste trabalho, foram definidas em grande medida por países industrializados avançados e, em particular, por interesses especiais dentro desses países.

O trabalho mais abrangente desenvolvido até o presente sobre o processo de construção histórica da noção de contraterrorismo e da qualificação de uma governança global na área é o estudo de Peter Romaniuk (2010, 2014). O autor cobre uma importante lacuna ao investigar como, desde a criação da Liga das Nações, o tema do combate ao terrorismo vem sendo tratado na esfera internacional, e sua posterior institucionalização no âmbito da ONU. Todavia, Romaniuk argumenta que há, no período estudado, uma governança fragmentada e atrelada à ONU, cujo objetivo é a criação de mecanismos de combate ao terrorismo, não considerando outras formas de governança mais extensas que incluam demais atores e distintos objetivos. Diante disso, torna-se relevante a investigação dos processos políticos que levaram à consideração do terrorismo como uma ameaça internacional, e que, portanto, precisava ser combatida internacionalmente.

Com o auxílio dessa abordagem, o trabalho busca evitar a noção comumente difundida de que a “guerra global ao terror” é um tema autônomo e isolado das grandes questões das relações internacionais. Dentro da disciplina de Relações Internacionais, o contraterrorismo ainda é um campo de estudos emergente e não está devidamente estabelecido como objeto, apesar do tema terrorismo ter ganho espaço na agenda internacional, especialmente desde o início dos anos 2000. Além disso, o tema não é problematizado no contexto de outras questões político-econômicas da sociedade, como corrupção, lavagem de dinheiro ou fraude, mas sim

apenas como um problema da “guerra ao terror”. Acredita-se que a razão para isso é que os estudos dentro da disciplina se concentraram em desenvolver uma sofisticação para descobrir e expor as redes de grupos considerados terroristas, limitando a investigação e negligenciando questões como a representação da atividade financeira relacionada ao terrorismo.

Em 2013, a revista *Perspectives on Terrorism* publicou um artigo de Eric Price intitulado “*Literature on the Financing of Terrorism*” em que o autor faz uma compilação de livros, teses e monografias, além de artigos publicados em revistas acadêmicas renomadas desde 2001 acerca do tema do financiamento ao terrorismo. Entre os 170 títulos apresentados, apenas 12 estão em revistas da área de Relações Internacionais. Com exceção das revistas dedicadas especificamente ao estudo do terrorismo, as publicações sobre o tema se concentram em algumas revistas especializadas em estudos jurídicos, mas uma ampla maioria das publicações está em revistas sobre controle financeiro, com destaque para o *Journal of Money Laundering Control*. Esses dados indicam que o combate ao financiamento do terrorismo tem recebido pouca atenção na reflexão acadêmica das Relações Internacionais.

Os resultados apresentados nesta tese estão baseados em análise de documentos do GAFI, da ONU, de governos (como o norte-americano e o brasileiro) e de documentos divulgados pelo Wikileaks. Eles são de interesse para acadêmicos e profissionais que atuam na área de combate ao financiamento do terrorismo, mas também para um público mais amplo de leitores, interessados em temas contemporâneos das relações internacionais, como o papel das organizações e regimes internacionais e a elaboração das normas da governança global. Destaca-se ainda a fundamental contribuição do IPLD (Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo) para a elaboração deste trabalho, em especial por meio da organização do 1º Congresso dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo, que proporcionou uma série de palestras, contatos e entrevistas informais com os principais representantes dos órgãos brasileiros competentes na área.

Com o objetivo de introduzir as bases da discussão já estabelecidas, o trabalho se propõe a fazer uma avaliação sobre o estágio atual do debate, tanto sobre terrorismo e contraterrorismo, quanto sobre institucionalidade global. Primeiramente será apresentada uma revisão da bibliografia já constituída sobre terrorismo e contraterrorismo. Busca-se com essa revisão identificar as principais perspectivas que conduzem o debate acadêmico sobre o tema, com a preocupação de delimitar o que já foi produzido dentro desse amplo campo de estudos. Em seguida, apresenta-se outra revisão bibliográfica, sobre regimes internacionais, propondo investigar a relevância e o alcance desse conceito multifacetado e as principais questões que

rondam sua definição e alcance prático. Além disso, essa introdução também se dedica a demarcar o que já foi produzido acerca da institucionalidade no combate ao financiamento do terrorismo. Assim, será possível criar, ao longo do trabalho, diálogos com os principais interlocutores dessa pesquisa, assinalando de que maneira é possível complementar as lacunas deixadas por essa bibliografia.

### **1.1 Terrorismo e contraterrorismo: duas lentes para o objeto de estudo**

O estudo sobre o terrorismo e o contraterrorismo se desenvolveu amplamente nas últimas décadas. Em meados dos anos 1990, segundo Silke (2009), havia 100 pesquisadores escrevendo sobre o tema regularmente. Já em 2020, é possível identificar um extenso acervo de obras que abordam o tema sob diferentes perspectivas. Dessa forma, o trabalho se dedica, primeiramente, a identificar as contribuições existentes na literatura sobre terrorismo e contraterrorismo, e que constituem a comunidade epistêmica com a qual este trabalho dialoga. Busca-se identificar as principais perspectivas que conduzem o debate acadêmico sobre o tema, com a preocupação de delimitar o que já foi produzido dentro desse amplo campo de estudos.

Há diversas maneiras de se estudar o terrorismo e o contraterrorismo e uma série de disciplinas e campos de conhecimento que tratam desses fenômenos, da psicologia à criminologia, da economia política ao direito, da ciência política aos estudos de segurança. Na ciência política, por exemplo, os autores estão interessados em discutir a relação do terrorismo e contraterrorismo com os sistemas políticos distintos, ou ainda como o terrorismo possui um impacto em processos políticos, na tomada de decisão, e sobre como governos agem ou reagem a ataques terroristas. Nos estudos relacionados à segurança, nos estudos estratégicos, militares e sobre a guerra, o interesse recai sobre o uso da força e sobre o combate militar ao terrorismo. Na comunicação, o terrorismo é estudado enquanto uma ferramenta para espalhar uma mensagem, divulgar uma ideia, criar medo e ter um impacto na sociedade. Assim, nessa área da comunicação, os pesquisadores querem saber como essa dinâmica funciona e qual é o papel da mídia, tanto na propagação de ideais (em prol ou contrários ao terrorismo), imagens, narrativas e estereótipos. Já na psicologia, o interesse dos pesquisadores está em olhar o funcionamento da mente do terrorista, como o terrorista pensa, como ele se comporta, se ele é diferente dos demais indivíduos, se é possível trata-lo como louco, além de querer saber quais são as características e os processos internos de grupos considerados terroristas, quem se radicaliza e quem não, ou como desradicalizar os indivíduos.

Há muitas disciplinas interessadas no estudo do terrorismo e contraterrorismo para que citeamos todas, e não há uma única que seja dominante. Nas relações internacionais, disciplina na qual esse trabalho se insere, o terrorismo tem se mantido como um dos principais temas da agenda internacional. Os acadêmicos nesse campo querem saber como o tema ganhou proeminência internacional e o porquê, assim como quais são os impactos da luta contra o terrorismo na relação entre os países, e se ela leva à maior cooperação ou a mais conflito. É possível constatar que há uma divisão clara da literatura de relações internacionais sobre terrorismo e contraterrorismo em dois grandes campos de investigação: um denominado ortodoxo ou tradicionalista e o outro dos estudos críticos, com o qual este trabalho se identifica.

A inauguração dos estudos críticos se dá com a primeira edição da revista *Critical Studies on Terrorism*, fundada e editada por Richard Jackson, Marie Breen Smyth e Jeroen Gunning, em 2008. Antes mesmo dessa data, porém, já havia autores que pensavam o tema de forma crítica, como nos anos da Guerra Fria, em que reprovavam a utilização, pelo governo norte-americano e seus aliados, do termo “terrorismo” associado à repressão de movimentos de esquerda, simpatizantes do socialismo ou da URSS, como será apresentado adiante.

Como o próprio nome diz, surgem para criticar a pesquisa existente e seus efeitos políticos, em especial. Conforme sugere Robert Cox, partem da concepção de que os estudos tradicionais sobre terrorismo e contraterrorismo são dominados pela perspectiva de análise de resolução de problemas (COX, 1981). Essas pesquisas tradicionais tentam trazer soluções e estratégias para responder à questão de como lidar com a ameaça terrorista. Nesse sentido, a produção científica sobre terrorismo e contraterrorismo considerada tradicional possui uma forte orientação política, uma vez que diversos autores ou periódicos estão diretamente ligados a órgão governamentais, ou têm suas pesquisas financiadas ou encomendadas por governos e autoridades. Com isso, os tomadores de decisão conseguem inserir na academia um tipo específico de discurso, difundir reflexões que justifiquem a adoção de certas ações e reforçar estratégias governamentais de combate ao terrorismo. É isso que os críticos denominam como a “indústria do terrorismo” (HERMAN; O’SULLIVAN, 1989): um conjunto de acadêmicos e *experts* em terrorismo<sup>5</sup>, fundada e organizada de acordo com os interesses dos governos e das

---

<sup>5</sup> De acordo com a metodologia desenvolvida por Sam Raphael (2009), é possível identificar que essa comunidade epistêmica tradicionalista é composta por trinta e um pesquisadores, sendo eles: Yonah Alexander, Michael Barkun, J. Bowyer Bell, Peter Chalk, Ray Cline, Richard Clutterbuck, Ronald Crelinsten, Martha Crenshaw, Franco Ferracuti, Ted Gurr, Bruce Hoffman, Alison Jamieson, Brian Jenkins, Robert Kupperman, Walter Laqueur, Neil Livingstone, Ariel Merari, Abraham Miller, John Murphy, Dennis Pluchinsky, Jerrold Post, Magnus Ranstorp, David Rapoport, Xavier Rauber, Alex

elites nacionais e internacionais, e não necessariamente dos próprios *experts* (JACKSON, 2005). É essa rede de especialistas que estabelece as agendas de pesquisa, assegura as oportunidades de financiamento, organiza e participa das principais conferências sobre o tema e lidera grupos de pesquisa.

No campo ortodoxo, é possível constatar que a pesquisa e a produção científica têm focado amplamente no entendimento ocidental sobre o terrorismo, assim como nas políticas e estratégias de contraterrorismo de países como Estados Unidos e Reino Unido. Isso significa dizer que nas últimas décadas, uma parte significativa da literatura tem espelhado a ideia de que as ações de combate ao terrorismo nos moldes norte-americanos são referência e devem ser replicadas em outros lugares do mundo, ou seja, que a Al-Qaeda simboliza a típica ameaça terrorista e a forma de se combater-la é por meio da “guerra ao terror” (ROMANIUK et al., 2017). Dessa forma, os autores ortodoxos conceituam o terrorismo como um fato ontologicamente estável, que pode ser identificado, isolado e eliminado. A lógica por trás desse conceito é que o terrorismo consiste em uma “nova ameaça”, constituída por grandes ataques e promovida por atores não-estatais.

Há três problemas nesse entendimento geral de terrorismo, de acordo com os críticos. O primeiro é a dicotomia entre um “novo” e um “velho” terrorismo. Ainda nos anos 1990, uma das principais vozes defensoras dessa abordagem na academia foi Walter Laqueur. O discurso predominante era de que o terrorismo era cometido por um novo tipo de terrorista, irracional em seus objetivos e suas ações, movido por motivações religiosas, menos compreensíveis ou mesmo ausentes, sujeitos fanáticos, impelidos por uma agressão cega, por impulsos suicidas ou pela loucura, em oposição às motivações políticas, nacionalistas ou marxistas do “velho” terrorismo do século XX (LAQUEUR, 1999). Segundo Laqueur (1999), a diferença entre o “velho” e o “novo terrorismo” reside na própria natureza do fenômeno, uma vez que teríamos novos atores e objetivos, distintas motivações, táticas e formas de ação variadas. Os grupos terroristas representariam então um tipo novo de ameaça, que estaria operando de maneira a usar indiscriminadamente a violência contra civis e a provocar danos catastróficos. Ou seja, estaríamos lidando com algo totalmente inédito.

A relevância de se considerar essa visão sobre o terrorismo neste trabalho reside no fato de que o entendimento de que há uma nova ameaça, única, completamente diferente do terror do século passado, implica em formas também novas e inéditas de se lidar com ela. Logo,

compreender o terrorismo a partir dessa ótica legitima práticas mais violentas de combate, como tortura, assassinatos, rendição, abordagens intrusivas da polícia, ampliação da militarização e da vigilância.

Ademais, esse discurso irá influenciar o entendimento sobre os ataques do 11 de setembro e da própria “guerra ao terror”, pois o conceito do “novo terrorismo” é também comumente associado ao denominado “terrorismo religioso”. Isso quer dizer que o terrorismo estaria “intrinsecamente relacionado às determinantes culturais e religiosas e, dessa forma, foi amplamente incorporado aos discursos políticos e midiáticos para explicar tanto a Al-Qaeda quanto outros grupos considerados fundamentalistas no mundo islâmico” (NASSER, 2014). Com isso, desassocia-se o terrorismo de uma estratégia política para combina-lo a uma suposta percepção, por parte do terrorista, de que sua identidade e seu modo de vida estariam ameaçados, e que o uso da violência supostamente estaria legitimado pela religião.

A segunda questão problemática reside na percepção de que o terrorismo consiste em grandes ataques. Todavia, a maioria dos ataques terroristas não tem a mesma escala dos ataques do 11 de setembro. Segundo a base de dados *Global Terrorism Database*<sup>6</sup>, o número de mortes e de ataques terroristas se mantém praticamente constante desde 1970 (com alguns picos pontuais) e vem decrescendo desde 2015, após ter passado por um período de alta em 2014, decorrente da ascensão do Grupo Estado Islâmico (START, 2018).

Por fim, a literatura sobre terrorismo e contraterrorismo é predominantemente estadocêntrica, na medida em que identifica ameaças não-estatais contra os Estados e iniciativas estatais de combatê-las. Dessa forma, ações terroristas promovidas pelos próprios Estados são sumariamente ignoradas pelos autores ortodoxos, assumindo que os agentes promotores de atos considerados terroristas sejam indivíduos ou grupos não-estatais (BLAKELEY, 2009). Isso implica na construção e utilização empírica pelos ortodoxos de um conceito muitas vezes pejorativo de terrorismo, definido de acordo com os interesses de cada governo e das elites que estão no poder para legitimar o combate a estes grupos (SAINT-PIERRE, 2015).

---

<sup>6</sup> A *Global Terrorism Database* é uma das bases de dados mais completas sobre ataques terroristas no mundo. A base é de livre acesso e fornece informações sobre eventos classificados como terroristas desde 1970, incluindo mais de 190.000 eventos, com informações disponíveis sobre a data e o local do incidente, as armas utilizadas, a natureza do alvo, o número de vítimas, o grupo ou indivíduo responsável (quando há identificação), entre outras. A base é produzida pelo *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (START), um centro de pesquisa sediado na Universidade de Maryland. Mais informações sobre o centro e outros dados coletados estão disponíveis no site da instituição: <https://www.start.umd.edu/>

Os teóricos críticos, por outro lado, se contrapõem aos estudos tradicionais uma vez que contribuem com abordagens epistemológicas e metodológicas plurais (vindas do construtivismo, da teoria crítica, do pós-estruturalismo, do feminismo e do pós-colonialismo), mantendo um ceticismo com relação à cultura e prática contraterrorista oficial, além de elaborarem uma crítica normativa à guerra ao terror e às práticas contraterroristas ocidentais (JACKSON, 2016). O estabelecimento dos estudos críticos sobre terrorismo como um campo de estudos, ensino e engajamento, possibilitou o aprofundamento de debates na área sobre a natureza e definição de terrorismo, sobre o uso do termo “terrorista” e a linguagem do terrorismo, o exagero da ameaça terrorista, o silêncio acerca do terrorismo de Estado e a avaliação do contraterrorismo e da guerra ao terror.

É possível organizar os estudos sobre terrorismo e contraterrorismo em diversas sub-áreas ou enfoques. Como este trabalho não está interessado em olhar para o terrorismo como objeto de estudo, e sim para o contraterrorismo, serão suprimidos dessa análise os enfoques que consideram exclusivamente o estudo do primeiro. Me refiro às discussões relacionadas aos agentes perpetradores e causas do terrorismo, como as advindas da teoria da escolha racional<sup>7</sup> (CRENSHAW, 1988), da psicologia<sup>8</sup> (HORGAN, 2003), da comunicação (SCHMID; GRAAF, 1982), a teoria da radicalização (SPRINZAK, 1991), a teoria do terrorista (JENKINS, 2015), o terrorismo suicida (PAPE, 2003) e as análises identitárias (BYMAN, 1998; JUERGENSMEYER, 2000; RANSTORP, 1996); assim como as teorias institucionais referentes às organizações e grupos (RAPOPORT, 2004); e as teorias sistêmicas, que procuram explicar o terrorismo por meio de teorias econômicas (BROCK BLOMBERG; HESS; WEERAPANA, 2004; GURR, 1970), políticas (EUBANK; WEINBERG, 1994; GURR, 1986; SCHMID, 1993), abordagens culturalistas (LAQUEUR, 1977b; MAMDANI, 2002) ou globalistas (LIA, 2005).

Diante disso, os autores que discutem o contraterrorismo a partir da perspectiva tradicional se enquadram, de maneira geral, em duas categorias: os que focam nos métodos de

---

<sup>7</sup> A abordagem racional procura entender o terrorismo como um ato racional e os terroristas como atores racionais que buscam atingir certos objetivos políticos. Nesse sentido, as atividades terroristas, especialmente os ataques, são um instrumento para atingir esses objetivos, e são geralmente o resultado de uma análise de custo-benefício. Martha Crenshaw foi uma das primeiras pesquisadoras nessa área que olhou para os terroristas como atores racionais.

<sup>8</sup> A abordagem da psicologia social está focada nos estudos do pensamento e da forma de ação de indivíduos e grupos considerados terroristas. Jerrold Post é um dos principais autores nesse campo. A diferença com relação à abordagem racional é que a última foca mais em sistemas políticos mais amplos, comportamento político e processos políticos.

combate<sup>9</sup> ao terrorismo e os que fazem análises da efetividade das práticas contraterroristas. Essas categorias muitas vezes também se misturam, uma vez que ao mesmo tempo em que se apresenta um método, já se faz uma avaliação de sua efetividade e aplicabilidade. De acordo com Lum *et all.* (2006), as teorias do contraterrorismo usam a ação do Estado como unidade de análise, a partir da lógica de ação e contra-reação. Assim, a própria natureza da relação conflituosa entre o Estado e os “terroristas” é definida pela resposta do Estado. Conforme Crenshaw (2006) isso explica a natureza e a estrutura do conflito, enquadra as ações possíveis, as questões que estão em jogo e a possibilidade do fim do conflito.

São diversas as tipologias acerca dos métodos de combate ao terrorismo (ART; RICHARDSON, 2007; BENSANEL, 2006; CORTRIGHT; LOPEZ, 2007; CRONIN, 2004). Na classificação de Paul Pillar (2003), o autor elenca quatro elementos da política contraterrorista e cinco instrumentos distintos para viabilizá-la. Os elementos da política de combate ao terrorismo estão, segundo o autor, correlacionados com os diferentes estágios no ciclo do terrorismo: primeiramente tem-se como meta combater a raiz do terrorismo, as condições socioeconômicas em que se encontram os terroristas ou o grupo e seu background político, que permitiram a ascensão do terrorismo; em segundo lugar, deve-se reduzir a capacidade dos terroristas de cometerem ataques; em terceiro, é necessário influenciar as intenções dos terroristas, em especial o uso da violência como forma de atingir seus objetivos; por fim, boa parte da política contraterrorista consiste na adoção de medidas defensivas (segurança física de lugares e pessoas) e preventivas (PILLAR, 2003). Para a execução dessas políticas, são utilizados cinco instrumentos: diplomacia; direito penal; controle financeiro; uso da força militar; e inteligência. Para o autor, nenhum deles é eficiente sozinho, e por isso devem ser aplicados de forma combinada.

Apesar desses esforços de classificação e ordenação, a maioria dos estudos tradicionais tende a focar em apenas um aspecto dentre os mencionados acima. Vale a pena comentar os estudos que buscam combater a raiz do terrorismo, ou seja, que analisam os ambientes político, econômico e psicológico nos quais os terroristas habitam ou operam. Por exemplo, para Bremer (1992), o alvo do contraterrorismo não são os próprios terroristas, mas a “comunidade de nações e o ambiente estratégico que os terroristas podem ocupar”. Assim, algumas políticas possíveis seriam pressionar os governos que apoiam o terrorismo, lidar com terroristas por meio do

---

<sup>9</sup> Para Campbell (*apud* LUM; KENNEDY; SHERLEY, 2006) as teorias de contraterrorismo poderiam ser delimitadas em quatro grandes categorias de acordo com a estratégia do Estado: medidas preventivas, medidas orientadas para a identificação e o reconhecimento, medidas administrativas e medidas orientadas para a resposta.

sistema judicial de cada Estado e tratar os atores como criminosos. Já Karin von Hippel (2007) defende que uma resposta multilateral e de longo prazo ao terrorismo é a melhor maneira de acabar com esse tipo de violência. Segundo a autora, é necessário deslocar o debate do contraterrorismo para suas "causas profundas", como a pobreza e a educação. Gompert e Gordon (2008) também concordam que a efetividade do contraterrorismo está em procurar abordar esses indicadores estruturais em vez de tentar apenas desgastar as capacidades materiais das organizações em questão. Para os autores, as estratégias de contraterrorismo deveriam incluir uma abordagem de incentivos baseada na distribuição de serviços públicos para as populações locais

De maneira similar, os críticos compactuam com a necessidade desse instrumento político, porém, irão pontuar que muitas das patologias da ordem mundial, que poderiam ser apontadas como causa da ascensão do terrorismo, como a pobreza e a desigualdade, são consequência da própria ação internacional das potências dominantes (BOOTH; DUNNE, 2012). Segundo o argumento de Ruth Blakeley (2009), Estados liberais democráticos do Norte perpetuam a desigualdade social e entre Estados por meio da continuidade das políticas coloniais com o objetivo de garantir domínio de recursos e acesso a mercados.

Outro método amplamente presente na literatura desde o fim dos anos 1990 é a preempção. Martha Crenshaw (2006), por exemplo, trata do combate preventivo ao terrorismo a partir de uma perspectiva analítica baseada na teoria da escolha racional. Assumindo que o terrorismo é uma estratégia racional voltada para maximizar a utilidade esperada de um agente, a autora entende que o terrorismo é apenas um dos vários caminhos possíveis para a agitação política. Logo, haveria dois tipos principais de contraterrorismo: defesa e dissuasão. A defesa, ou seja, o "impedimento para que um inimigo atinja seus objetivos", inclui medidas preventivas ativas, por meio do uso da força, ou medidas passivas, como a imposição de controles de fronteiras. Já a dissuasão enquanto estratégia contraterrorista busca elevar os custos do terrorismo, de forma a substituí-lo por ações menos custosas e danosas de protesto político. Os governos deveriam então tornar mais difíceis todos os modos de ataque, ou esgotar os recursos humanos, financeiros e materiais do grupo considerado terrorista (CRENSHAW, 2006).

Observa-se que o tópico mais discutido na literatura acerca da adoção de medidas preventivas de contraterrorismo é a ameaça do uso de armas de destruição em massa por grupos considerados terroristas. Trata-se de uma estratégia extremamente rara e não usual (SCHMID; MCALLISTER, 2011), mas que, desde os anos 1990, tem preocupado chefes de Estado, formuladores de política nos EUA e especialistas internacionais. Segundo o ex-secretário de defesa norte-americano Donald Rumsfeld, "o potencial nexos entre redes terroristas e estados

terroristas que possuem armas de destruição em massa é a mais séria ameaça à segurança global” (MILLAR; IPE, 2007, p. 123). Há diversas pesquisas sobre o tema, muita atenção é dispensada sobre ele, e com certeza se trata de algo preocupante, apesar de não ser um tipo comum de terrorismo. Pelo contrário, há uma preocupação de que ele aconteça, mas não há registros de casos em que terroristas fizeram seu uso. Os temas mais discutidos por essa literatura são então as tentativas de grupos considerados terroristas de adquirirem capacidade nuclear, ou seja, meios para planejar e realizar ataques com armas de destruição em massa. Segundo Alistair Millar e Jason Ipe (2007), Osama bin Laden havia expressado diversas vezes em declarações sua intenção de adquirir essas armas, apesar de, com base em informações disponíveis, não haver indícios de que a Al-Qaeda tivesse obtido uma arma nuclear ou material e tecnologia para produzi-la.

Com relação às análises de efetividade do contraterrorismo, é possível citar estudos como o de Brian Jenkins (2006), que chama atenção para o fato de que a forma como os Estados percebem a ameaça terrorista determina a natureza da sua resposta do Estado, e não o entendimento sobre como o agente terrorista vê o conflito. Os EUA, por exemplo, definem os atores terroristas em termos de ações, não em termos de motivos, o que leva, segundo o autor, a uma falha do contraterrorismo norte-americano. Além disso, há uma desconexão temporal, uma vez que para os EUA a “guerra global ao terror” começou com o 11 de setembro e terminará em algum momento, já a Al-Qaeda não vê o conflito nos mesmos modos temporais finitos. Logo, o autor afirma que as respostas dos EUA à Al-Qaeda, como a invasão do Iraque, projetam a hegemonia americana, mas ao mesmo tempo reforçam inadvertidamente a mensagem da Al-Qaeda para mobilizar aqueles que estão descontentes com o atual status quo (concebido em termos macro) (JENKINS, 2006).

De maneira distinta dos ortodoxos, os críticos elaboram poucos estudos relacionados à análise de efetividade das políticas contraterroristas. Isso se dá, pois parte-se da consideração de que há pouca evidência empírica que avalie de forma convincente o que de fato funciona nas políticas contraterroristas. Devido a problemas no viés de seleção de casos e dados, uso de diferentes indicadores e definições do que é efetividade, os estudos existentes levam a resultados contraditórios (VAN UM; PISOIU, 2015). Assim, não há um entendimento comum do que uma política efetiva de contraterrorismo deva ter ou de como ela deva ser elaborada e implementada. A literatura produziu diversas análises de efetividade para o combate ao terrorismo, como pode ser observado em CHOWDHURY; FITZSIMMONS, 2013; LINDAHL, 2017; LUM; KENNEDY; SHERLEY, 2006a; VAN DONGEN, 2011; VAN UM; PISOIU, 2015.

Martha Crenshaw (2006) também apresenta em seu estudo as limitações do emprego de práticas contraterroristas, como por exemplo a limitação imposta pelo eleitorado. A opinião pública foi um fator tanto de legitimação, durante o governo Bush no imediato pós-11 de setembro, quanto de rejeição, em especial durante a campanha presidencial de 2007, como resultado da deterioração da segurança no Iraque. A autora também aponta para as limitações institucionais impostas aos regimes em relação às maneiras pelas quais eles podem empregar a força. Aqui ressalta-se especialmente os regimes democráticos, já que os arranjos internos de decisão do sistema são limitados a formas socialmente aceitáveis de medidas de retaliação, por exemplo.

Por outro lado, podemos dividir os críticos em quatro grupos: os que fazem análise de discurso, os que abordam o tema do terrorismo de Estado, os estudos dos métodos de combate ao terrorismo, e os estudos sociais ou de classe.

A análise de discurso foi uma das primeiras abordagens críticas acerca dos estudos de terrorismo e contraterrorismo. O principal autor que desenvolveu essa perspectiva é Richard Jackson. O autor analisa o discurso que permeia a política externa norte-americana de combate ao terrorismo e defende que “a prática do contraterrorismo é baseada em e determinada pela linguagem do contraterrorismo [...] e a linguagem da “guerra ao terror” é um discurso cuidadosamente construído” (JACKSON, 2005, p. 8). Segundo o autor, um discurso ocorre quando a linguagem produz o significado das coisas de forma sistemática, regular e previsível. Assim, o terrorismo se torna o que é pelas palavras daqueles cujas vozes são ouvidas e aceitas, não construindo-se como uma categoria objetiva, mas um fato social (JACKSON et al., 2011), construído por aqueles que procuram legitimar e permitir certas políticas em nome do contraterrorismo. A partir de uma base teórica ancorada em clássicos como Foucault e Bordieu, a contribuição de Jackson consiste em analisar o impacto do discurso dominante de terrorismo e contraterrorismo, considerar quais vozes são silenciadas pelo mesmo discurso, além de desconstruir e desnaturalizar esse discurso dominante. Dessa forma, a análise da linguagem do contraterrorismo nos serve para “pintar um quadro” do mundo, para localizar a política mundial no espaço, conferir endereços geográficos para amigos e inimigos, localizar ameaças e oportunidades (HOLLAND, 2016).

A aplicação da análise de discurso apresentada por Jackson (2005) é a construção de uma nova realidade social para os norte-americanos a partir da adoção, pelos governos, pesquisadores e pela mídia, de uma nova linguagem que envolvia: a interpretação do 11 de setembro como um ato de guerra; o enquadramento do evento como novo e único; a ameaça contínua e existencial aos EUA que não poderia ser erradicada por meio do diálogo ou da

negociação diplomática; e a adoção de uma resposta ao terrorismo que priorizava intervenções militares em outros países. A combinação desses elementos resulta na construção do discurso da “guerra global ao terror” como boa, moral e justa, além de ser apresentada como a solução para a crise instaurada pelo atentado ao *World Trade Center* em 2001. O objetivo da naturalização e normalização desse discurso seria então, segundo o autor, estruturar como as pessoas pensam, direcionando a possibilidade da adoção de certas políticas de combate ao terrorismo, além de ganhar apoio político dos cidadãos para suas ações de política externa.

Uma interpretação crítica que surge a partir desse estudo é o uso instrumental do termo “terrorismo” pelas grandes potências e de todo arcabouço conceitual que o acompanha, como um conjunto de narrativas complexas e interligadas a estratégias retóricas para reforçar a autoridade do Estado e concretizar suas práticas disciplinares (JACKSON, 2005). O contraterrorismo consistiria então em uma forma de instrumentalizar o uso da violência, demonizando aqueles considerados inimigos desses Estados e tirando a atenção do próprio uso que o Estado faz da violência. Por isso, há críticas às campanhas militares contraterroristas das grandes potências, bem como às práticas de prisão e julgamento de suspeitos de cometerem atos considerados terroristas (JARVIS, 2009).

Essa reflexão nos leva ao segundo grupo de pesquisadores críticos, os que abordam as práticas contraterroristas como uma forma de terrorismo de Estado. Este é o tipo de terrorismo mais antigo, mas o menos estudado, em especial o perpetrado pelas democracias liberais. Além disso, é o mais custoso em termos de vidas, estima-se que violência do Estado resulta em muito mais mortes do que o terrorismo não-estatal, entre 170-200 milhões de mortes de civis (BLAKELEY, 2009).

O terrorismo de Estado pode ser entendido como “uma ameaça ou ato de violência por parte dos agentes do Estado, que se destina a incutir medo extremo em um público-alvo, que, dessa forma, é forçado a considerar alguma mudança em seu comportamento” (BLAKELEY, 2009, p. 1). Democracias liberais têm frequentemente usado o terrorismo de Estado, junto com outras formas de repressão, em busca de seus objetivos de política externa, apesar de frequentes afirmações em contrário e de seu apoio público à “guerra global ao terror”. O discurso é que o terrorismo representa uma séria ameaça aos estados e, portanto, os esforços de combate ao terrorismo por parte de qualquer Estado são necessários e legítimos. Dessa forma, proliferaram os estudos que veem o terrorismo como uma espécie de guerra assimétrica contra Estados democráticos liberais.

Entretanto, tais respostas a supostas ameaças terroristas têm vários precedentes na história, como as ações dos franceses contra os argelinos nos anos 1950 e 1960, e dos norte-

americanos em oposição a revoluções na Indochina e América Latina durante a Guerra Fria. Nessa época surgem algumas pesquisas que estavam, por um lado, ancoradas no estudo do autoritarismo e dos regimes totalitários (aliados das democracias ocidentais ou as próprias ex-potências coloniais, acusadas de uma expansão neoimperialista), e, por outro, que apontavam para a URSS como promotora e financiadora do terrorismo internacional, como será discutido adiante. A “guerra global ao terror” seria então a manifestação mais recente do uso de terror por Estados Ocidentais na busca de seus objetivos estratégicos, no caso a eliminação da ameaça posta por grupos islâmicos radicais aos Estados e interesses do Ocidente (BLAKELEY, 2009).

Apesar de marginalizado, há um conjunto de autores (críticos ou não) que defendem uma maior consideração do terrorismo praticado pelos Estados na disciplina, e que o mesmo também não deve ser ignorado nos círculos políticos (como BLAKELEY, 2009; BYMAN, 2005; CLARIDGE, 1996; GURR, 1986; STOHL, 2006; TILLY, 2004). Todavia, o motivo pelo qual isso não é posto em prática é simples: são os próprios Estados que definem o que é e quem são os criminosos. Logo, de certa forma, os parâmetros de estudo para a disciplina são influenciados por essa definição.

Os estudos críticos dos métodos de contraterrorismo partem de uma crítica à normalização das práticas adotadas pelos atores, nacionais ou internacionais, públicos ou privados, estatais ou não-estatais, no combate ao terrorismo. Ainda, além de uma discussão do método em si, os estudos focam em sua aplicação e consequências, não apenas no combate ao terrorismo, mas também sobre as próprias formas de organização política, a movimentação econômica e as relações sociais. Incluo nessa categoria os estudos relacionados às práticas de tortura, rendição, vigilância, o emprego de drones, as análises de risco, a elaboração de listas e o congelamento de ativos.

Com relação ao primeiro, a tortura passou a ser praticamente normalizada por governantes, pela opinião pública e mesmo por acadêmicos no contexto da guerra global ao terror (como justifica DERSHOWITZ, 2002). A tortura de terroristas ou suspeitos é, segundo o autor, moralmente justificável, pois está construída na ideia de que a tortura é uma necessidade para prevenir que outros milhares sejam mortos ou feridos. Segundo Dershowitz (2002), se os benefícios dessa ação são maiores que os custos, a ação deve ser vista como correta. Assim, adquire característica utilitária, sendo assimilada como um meio de obtenção de informações. Todavia, além de ser uma prática abominável, os estudos críticos comprovam que a tortura e a coerção não trazem os resultados desejados, além de produzirem inteligência de baixa qualidade (BRECHER, 2016; GINBAR, 2008). O exemplo mais comum é o caso de abuso no tratamento de prisioneiros nas prisões de Abu Ghraib, no Iraque, e Guantánamo,

submetidos a tortura, tipos extremos de interrogatórios e tratamentos desumanos, cruéis e degradantes (ROSE, 2006; SLAHI, 2015).

Nos anos após a declaração da “guerra global ao terror”, o governo norte-americano construiu um sistema global de detenções extrajurídico, que envolvia a prática da transferência ilegal de prisioneiros entre Estados, ou rendição, prisões secretas, interrogatórios cruéis e o tratamento desumano e degradante de presos. Essas práticas se inserem em um sistema global da CIA, chamado RDI (rendição, detenção e interrogação), mas que ficou conhecido como “programa global de tortura” (BLAKELEY; RAPHAEL, 2016). Na tentativa de trazer luz ao tema e analisar a emergência, o desenvolvimento e a operacionalidade do programa de RDI, foi criado, em 2011, por Sam Raphael e Ruth Blackeley, o *The Rendition Project*<sup>10</sup>. Os estudos relacionados à rendição tangenciam os que envolvem a discussão das práticas de contraterrorismo enquanto terrorismo de Estado, já apresentada acima.

O uso de drones letais, ou *Unmanned Combat Aerial Vehicles* (UCAVs), e *target killing* foi a principal plataforma de combate ao terrorismo durante o governo Obama, com 330 execuções (PERON, 2014). A principal questão que norteia o debate acadêmico sobre o tema é quanto à sua legitimidade como ato de guerra e legalidade perante as normas internacionais (CALHOUN, 2016). As práticas de vigilância enquanto política de contraterrorismo também serão discutidas pelos críticos. Afirma-se que há hoje um sistema global de vigilância em massa que tem como objetivo coletar dados para traçar um perfil pessoal, profissional, político e religioso completo (GELLMAN; SOLTANI, 2013) e, dessa forma, poder localizar supostos terroristas com maior facilidade. O discurso dominante entre os ortodoxos é de que a inteligência é a chave para prever novos ataques, o que justificaria os US\$68 bilhões gastos anualmente pelos EUA (MAVELLI, 2016). Entretanto, após o escândalo da NSA (*National Security Agency*) em 2013, os documentos vazados por Edward Snowden revelaram que grande parte da coleta de dados realizada pela NSA não tem relação com o terrorismo ou a segurança nacional (GREENWALD, 2014), mas diz respeito a uma dinâmica de poder para obter ganhos políticos e econômicos, monitorar protestos e dissidências, e garantir passividade, obediência e conformidade das pessoas comuns. Técnicas cada vez mais sofisticadas de vigilância e perfirização reforçam a dicotomia entre o “bom cidadão”, que não tem nada a temer, e “o outro”, visto então como ameaça, mesmo que isso implique em práticas de perfil racial, ao visar grupos inteiros de indivíduos. Inseridas também nessa lógica estão as campanhas de vigilância lateral, em que o “bom cidadão” é encorajado a vigiar seus vizinhos e reportar atividades suspeitas.

---

<sup>10</sup> O trabalho completo de pesquisa está disponível em: <[www.therenditionproject.org.uk](http://www.therenditionproject.org.uk)>.

Assim, é possível afirmar que os estudos críticos são dominados pela biopolítica<sup>11</sup>, ou seja, conceituam e apresentam o contraterrorismo como manifestação de estruturas e lógicas de poder.

Uma constante, nos estudos de terrorismo e de contraterrorismo, tanto na perspectiva crítica, mas em maior grau na ortodoxa, é o foco em nichos específicos. Um exemplo, é o já mencionado tema do uso de armas de destruição em massa por terroristas. Outro exemplo é o interesse pelos “lobos solitários”, que nos últimos anos tem sido comentado de maneira recorrente na mídia (como no caso da boate em Orlando<sup>12</sup>, ou do ataque na Nova Zelândia<sup>13</sup>). Apesar de trazer questões relevantes sobre quais são os motivos dos ataques e o que pode ser feito a respeito, as estatísticas nos mostram que se trata de um fenômeno marginal, os ataques feitos por lobos solitários representam apenas 3% do total (PAPE, 2003). Outro tema que tem gerado muito interesse é o terrorismo suicida. De acordo com a narrativa tradicionalista do “novo terrorismo”, o atentado suicida seria a manifestação mais evidente do fanatismo religioso. Todavia, a pesquisa realizada por Robert Pape (2003) refuta esse argumento, mostrando que, diferente do esperado, dos 83% dos casos de terrorismo suicida analisados, ocorridos entre 1980 e 2003, que indicavam haver alguma filiação ideológica, a maioria (57%) era não-religiosa. Dessa forma, é possível afirmar que o terrorismo suicida não se restringe ao fundamentalismo religioso (NASSER, 2014).

Por fim, dentre os críticos, há os que analisam o contraterrorismo por meio do prisma marxista, a partir de uma perspectiva das classes sociais. Autores, como Boulakas (2015) e Neocleous (2015), fazem uma interpretação do contraterrorismo como uma política estatal com diferentes efeitos em diferentes classes. Por um lado, para o capital dominante (grupo composto pelos grandes empresários e donos de empresas, conglomerados e corporações com influência para moldar o ambiente sócio-político de acumulação<sup>14</sup>), o combate ao terrorismo significa a

---

<sup>11</sup> Biopolítica é o termo utilizado por Foucault para designar, na transição do século XIX para o século XX, a forma pela qual as práticas disciplinares, ou formas de controle, visam governar o indivíduo e as populações, tal como elas se dão nas modernas economias de mercado.

<sup>12</sup> Em junho de 2016, em Orlando, na Flórida, um homem abriu fogo dentro de uma boate gay, matando pelo menos 50 pessoas e ferindo 53, no pior atentado a tiros nos EUA. O atirador, morto em um tiroteio com a polícia teria declarado lealdade ao Grupo Estado Islâmico e a organização assumiu a autoria do ataque, mas não é evidente que o atirador tenha sido treinado ou instruído pelo grupo (FAUS, 2016).

<sup>13</sup> Em março de 2019, em Christchurch, na Nova Zelândia, um homem abriu fogo dentro de duas mesquitas, matando pelo menos 49 pessoas e deixando 20 feridas, nesse que foi o pior ataque ocorrido no país. Em um manifesto publicado na internet, o atirador se declarava abertamente fascista e exaltava a supremacia branca (PUIGDEMONT, 2019).

<sup>14</sup> Por acumulação entende-se não apenas o processo técnico pelo qual o capital é agregado, valorizado e expandido, mas como uma relação dinâmica entre diferentes frações do capital, em relações distintas de aliança e conflito com classes sociais subalternas.

apropriação do dinheiro público e a participação direta na tomada de decisão. Para todo o resto, significa expropriação material e exclusão política. O contraterrorismo seria então uma alavanca para o Estado<sup>15</sup> se reestruturar para que consiga administrar crises econômicas recorrentes, enquanto previne crises políticas (BOUKALAS, 2015). Essa abordagem aponta para uma outra lacuna nos estudos de contraterrorismo, que, conforme exposto até aqui, demonstram sempre uma preocupação estrutural e formal, ignorando a pertinência do estudo a partir de outras dinâmicas, como a social ou a da economia política.

É nesta lacuna que este trabalho se insere. Os estudos acerca do combate ao financiamento do terrorismo vêm sendo dominados pela perspectiva jurídica, discutidos a partir de um viés normativo. No campo das relações internacionais, a temática do combate ao financiamento do terrorismo é pouco explorada, tanto pelos tradicionalistas quanto pelos críticos. Dentre todas as publicações na mais importante revista acadêmica crítica da área, o *Critical Studies on Terrorism*, há apenas um único artigo que contém a palavra “*financing*” no título ou entre as palavras-chave. Trata-se de um texto de William Vlcek (2009), da Universidade de St. Andrews, na Escócia, sobre os esforços de combate ao financiamento do terrorismo empreendidos pelo Conselho de Segurança da ONU e pela União Europeia no que se refere à aplicação de sanções. Há, portanto, uma lacuna na literatura no que se refere à investigação da dinâmica do combate ao financiamento do terrorismo que envolva uma análise acerca do processo pelo qual diversos agentes e arenas, nacionais e internacionais, se relacionam e que tipo de dinâmica se estabelece a partir dessa interação. Entende-se, neste trabalho, que estas relações e práticas sociais estão sujeitas à lógica e ao *modus operandi* do mercado.

Nos últimos quase vinte anos, em especial desde o boom na literatura após o 11 de setembro, foram produzidas hipóteses interessantes sobre causas, mecanismos e processos relacionados ao terrorismo e ao contraterrorismo, conforme apontado acima. Todavia, há ainda outras questões pouco pesquisadas e tópicos que ainda precisam ser abordados. Uma questão problemática é que há pouco teste teórico, algumas teorias não são colocadas à prova e ainda falta empiria, especialmente nos estudos de terrorismo. Isso pode ser problemático, pois se essas suposições teóricas são muitas vezes a base para a formulação das políticas de contraterrorismo, então se as suposições estiverem certas, as políticas provavelmente estariam no caminho certo,

---

<sup>15</sup> O Estado, a partir do entendimento crítico proposto pelo autor, consiste em um espaço onde se dão as relações sociais. Não se trata de um sujeito político com poder e vontade própria, mas um terreno para a luta de classes (JESSOP, 2016). Assim, seu objetivo seria concentrar bem-estar social nas mãos do capital dominante em detrimento do resto da sociedade (BOUKALAS, 2015).

mas se as suposições estiverem erradas, isso significa que as políticas de contraterrorismo devem estar equivocadas, pelo menos no que diz respeito à atingir o objetivo da erradicação do terrorismo.

Além disso, como já indicado, há problemas de viés de seleção (*selection bias*), seja para a definição do que é o terrorismo, ou para a seleção e escolha de dados para a análise, ou ainda uma inclinação para os interesses ocidentais. Por exemplo, muita atenção é conferida à ameaça que o terrorismo paquistanês representa para o Oriente, mas pouco se fala sobre os efeitos do terrorismo paquistanês e do contraterrorismo sobre a população paquistanesa.

No imediato pós-11 de setembro, é notável a manifestação de uma postura relativamente crítica em relação aos produtos do estudo do terrorismo e contraterrorismo, mas, em produções mais recentes, ainda que haja muita criticidade e hiatos a serem explorados, parece haver um amadurecimento da disciplina e uma maior positividade sobre o tipo de pesquisa que foi feita nos últimos anos. Andrew Silke (2004), por exemplo, em “*Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures*” é muito crítico sobre os resultados desses estudos. Posteriormente, em 2009, o autor já constata que o campo de estudos começa a se estabilizar em relação ao enviesamento produzido após os atentados de 2001. Isso não significa que não há necessidade de abordagens analíticas alternativas, de auto-crítica ou mesmo de um debate, muito pelo contrário, esse permanece pulsante.

Diante dessa breve introdução a alguns dos debates entre críticos e ortodoxos, este trabalho se insere na perspectiva crítica, mas se distancia da mesma na medida em que procura analisar o contraterrorismo como um objeto de estudo em si. A literatura, a mídia e também o senso comum olham para o terrorismo e para o contraterrorismo como objetos indissociáveis, sendo o contraterrorismo uma resposta (exagerada) ao terrorismo. Segundo os críticos, essa de fato seria uma resposta excessiva, contra produtiva e desnecessária, uma vez que levou à legitimação e ao aprofundamento de outras práticas, como a vigilância, a securitização, o controle de fronteiras e o controle social, uma pressão democrática, além de transformações legais e políticas excepcionais (JACKSON, 2016; STAMPNITZKY, 2013). Mas ainda assim, o contraterrorismo é apresentado como uma resposta também pelos críticos.

Este trabalho tem a abordagem de Richard Jackson como um de seus sustentáculos, apesar do objetivo aqui não ser a elaboração de uma tese metodologicamente ancorada na análise de discurso. As práticas e abordagens contraterroristas adotadas pelos países mais poderosos, especialmente os EUA e seus aliados, são constituídas pelos discursos de contraterrorismo que são empregados para explicar e justifica-las. Isso significa que a linguagem contraterrorista, utilizada principalmente pelos tomadores de decisão e pela

literatura tradicionalista, legitimou e moldou a abordagem adotada diante das audiências nacionais e internacionais, determinando sua lógica interna e limites aceitáveis. O olhar deste trabalho sobre o tema é de que terrorismo e contraterrorismo são construções sociais simbólicas, e não fenômenos naturais. Logo, ambas se promovem e se sustentam. Uma não busca a destruição da outra, apesar dos discursos assim indicarem.

Isso posto, ainda é necessário adicionar a esse esforço de se construir um “estado da arte” a literatura que fundamenta a existência e atuação de regimes e instituições internacionais como atores das relações internacionais. A seguir, busca-se então introduzir os estudos sobre o combate ao terrorismo que adotam uma perspectiva institucional.

## 1.2 Institucionalidade global: aspectos teóricos

Durante todo o século XX nas relações internacionais, o tema das instituições e regimes internacionais tem sido endereçado por intelectuais em diversas escolas de pensamento. Apesar das discussões em torno do tema terem se intensificado após o fim da Segunda Guerra Mundial, o século é marcado essencialmente pelo debate acerca da sua relevância, alcance, eficiência, resiliência e interação com uma lógica de poder. Hoje é possível identificar uma grande sub-área dentro das relações internacionais que se dedica ao estudo desses arranjos, que envolvem os regimes, as instituições, as organizações internacionais e a governança global. Essa área temática é geralmente referida simplesmente por “Organizações Internacionais”, como definido na estrutura de seções da ISA (*International Studies Association*)<sup>16</sup>, ou por “Instituições e Regimes Internacionais”, como na estrutura da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais)<sup>17</sup>.

Dentre as questões que nortearam os debates acadêmicos na disciplina estão as seguintes indagações: o que explica o surgimento de casos de cooperação baseada em regras no sistema internacional? Como as instituições e regimes internacionais afetam o comportamento de atores estatais e não estatais? Quais fatores, internos ou exógenos aos regimes internacionais, determinam seu sucesso ou sua estabilidade? É possível identificar, historicamente, que no início do século XX, os estudos na área focavam em discutir a possibilidade de uma instituição

---

<sup>16</sup> A *International Organization Section* na ISA é uma subunidade temática organizada em torno do estudo de processos de cooperação internacional, tanto atuais quanto a partir de uma perspectiva histórica, de interações transnacionais e instituições internacionais formais e informais. As informações sobre a seção estão disponíveis em: <https://www.isanet.org/ISA/Sections/IO>

<sup>17</sup> As informações sobre a área temática na ABRI estão disponíveis em: [https://www.abri.org.br/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=1184](https://www.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=1184)

para viabilizar a diplomacia multilateral, o que se buscou por meio da Liga das Nações, mas se consolidou somente com a criação da ONU em 1945. As instituições internacionais começaram a receber atenção internacional substancial, especialmente devido ao forte apoio dos Estados Unidos e o surgimento de uma multiplicidade de agências especializadas realizando tarefas distintas (KEOHANE, 2002).

Até o final da década de 1960, a literatura girava em torno das Nações Unidas. Porém, já havia um reconhecimento na academia de que a ONU não desempenhava um papel central na política mundial. No contexto da Guerra Fria, sua capacidade de resolver conflitos era paralisada por disputas de interesse que resultavam em vetos frequentes no Conselho de Segurança, exceto por eventuais missões de paz, enquanto muitas resoluções da Assembleia Geral eram vistas pelas principais potências ocidentais, especialmente os Estados Unidos, como contrárias aos seus interesses. Assim, parte dos analistas de relações internacionais e formuladores de políticas, especialmente na Europa e EUA, avaliavam as instituições internacionais como marginais em um sistema internacional ainda impulsionado pelo exercício tradicional do poder estatal (WALTZ, 2002).

Contudo, mesmo os Estados mais poderosos buscavam atuar nesses novos fóruns internacionais para governar atividades específicas. O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, de 1968, é um exemplo de instituição que foi capaz de estabelecer regras e padrões para impedir a disseminação de armas nucleares e que contou com a participação de todas as potências nucleares da época. Outros exemplos de instituições que tiveram potências como membros ativos são a OTAN, o GATT e o FMI. Nos anos 1970, no contexto da crise do petróleo, que afetou praticamente todos os países do globo, houve uma elevação na quantidade de instituições internacionais criadas, e o surgimento de organizações como a AIEA e a OPEP. Nesse período, as pesquisas na área focaram em descrever explicações para os fenômenos dos regimes internacionais e da interdependência (KEOHANE; NYE, 1977). Na década seguinte, a literatura passou a investigar as condições sob as quais os países cooperam e como as instituições internacionais afetam essa cooperação, mas ainda dentro de uma lógica que variava entre uma interpretação baseada no poder e outra baseada em interesses (BALDWIN, 1993; KEOHANE, 1986).

A partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, os EUA encabeçam o projeto de implementar um novo século americano, no qual o país assumiria uma missão quase messiânica de guiar o mundo no caminho de um sistema global baseado no livre-mercado e na democracia liberal. Ao mesmo tempo, novos temas são incluídos na agenda das relações internacionais, como globalização, meio ambiente e direitos humanos, e com isso há um novo momento de

pico no surgimento de organizações e regimes internacionais. No início do século XXI, soma-se a esse quadro a importância crescente das potências emergentes e seu papel como atores chave na governança mundial. Com isso, ampliam-se vertiginosamente as demandas para que a produção acadêmica sobre as instituições internacionais contemple novos temas e debates, como o deficit democrático (DAHL, 2009; KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009; MORAVCSIK, 2004); legitimidade e justiça nas instituições (BUCHANAN; KEOHANE, 2006; HURRELL; WOODS, 1995; ZÜRN, 2004); transparência e *accountability*<sup>18</sup> (HELD, 2004; SCHOLTE, 2004); *compliance*<sup>19</sup> (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996); e a compatibilização entre normas internacionais e regulações domésticas (BOTCHEVA; MARTIN, 2001; CORTELL; DAVIS, 1996).

Dentre as inquietações que capturam a atenção dos estudiosos no tema está a compreensão da maneira pela qual o comportamento dos Estados (e seus agentes econômicos e políticos, incluindo os privados que mantêm uma conexão com seus Estados de origem) é moldado por organizações, instituições e regimes internacionais, e das relações de poder que emanam dessas conexões (WEISS; WILKINSON, 2014b, p. 8). Me refiro aos estudos acerca do nexos orgânico entre Estados dominantes e a criação e evolução das instituições internacionais (COX, 1997; MURPHY, 1994); de como os interesses dos Estados mais poderosos estão incorporados no desenho institucional e seu efeito no desenvolvimento de instituições e regimes ao longo do tempo (KEOHANE, 2002; WILKINSON, 2006); de como o desenvolvimento institucional pode reforçar uma forma de organização que propaga as relações de poder dominantes (WEAVER, 2008); da manifestação dos procedimentos estatais no comportamento organizacional (ABBOTT; SNIDAL, 1998); da relação entre as ideias e a criação e evolução de organizações internacionais (WEISS, 2013; WEISS; JOLLY; EMMERJI, 2009).

Este trabalho dialoga diretamente com essa ampla literatura que analisa processos intergovernamentais no estabelecimento de regimes internacionais. Entende-se por regimes internacionais a definição praticamente consensual de Stephen Krasner, que foi elaborada pelo autor após uma conferência sobre esse tema organizada pela revista *International Organization*

---

<sup>18</sup> A palavra *accountability* pode ser traduzida do inglês como responsabilidade ou prestação de contas. Na literatura em discussão, se refere à preocupação dos analistas em limitar abusos de poder na política mundial (GRANT; KEOHANE, 2005).

<sup>19</sup> A palavra *compliance* pode ser traduzida do inglês como conformidade, observância ou complacência. Na literatura em discussão, se refere especialmente a regimes regulatórios e, no geral, é avaliado se os participantes do regime estão em conformidade com as regras propostas pelo mesmo, se cumprem com o que foi acordado (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996).

em 1982. Como resultado, a revista publicou uma edição especial com artigos de diversos dos participantes na conferência, na qual o artigo de Krasner é a introdução. Nele, Krasner dialoga com os demais autores daquela edição, a partir da apresentação de seu conceito de regimes internacionais:

Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012).

Assim, segundo Krasner, os regimes são arranjos que possuem uma especificidade temática, compostos por: um conjunto de princípios, que definem as crenças e os objetivos compartilhados pelos participantes do regime; uma variedade de normas, que servem para orientar o comportamento daqueles que se associam ao regime, de forma a produzir resultados coletivos que estejam em conformidade com os princípios estabelecidos; regras específicas expressas em regulamentos, prescrições ou impedimentos concretos, que permitem distinguir entre comportamentos conformes e em não conformidade por parte dos seus participantes; e vários tipos de procedimentos, por exemplo para avaliação de processos, revisão das regulações etc.

Todavia, esse conceito tem sido desafiado por outros autores. No mesmo número da revista *International Organization*, Susan Strange (1982) coloca a utilidade do conceito em dúvida ao afirmar que uma análise baseada nesses elementos estaria fadada ao fracasso. A principal preocupação da autora é de que se trata de um conceito impreciso e pouco nítido, que é interpretado de maneiras distintas e, por isso, utilizado de diversas formas. Em sua análise, Strange (1982) rejeita que princípios, normas, regras e procedimentos tenham um papel significativo para a tomada de decisões, pois ofuscam as relações de poder entre Estados. Oran Young (1982) também é um crítico desse conceito, mas ainda sim, observa que os regimes estão disseminados por todo o sistema internacional. Segundo o autor, a definição de Krasner é apenas uma lista de elementos que são difíceis de diferenciar conceitualmente e que frequentemente se sobrepõem.

Ainda na mesma revista, Arthur Stein (1982), Robert Keohane (1982) e Robert Jervis (1982) também enxergam as relações internacionais a partir da perspectiva estruturalista de que Estados são maximizadores de segurança agindo em um ambiente anárquico. Contudo,

consideram que, mesmo nessa estrutura, os regimes internacionais podem ter um impacto significativo sobre as ações e escolhas dos Estados, pois aumentam o fluxo de informações disponíveis para os atores, reduzindo assim os custos de transação e a incerteza inerente ao sistema internacional, auxiliando, portanto, a tornar a segurança possível. Para tentar dar conta das críticas, Robert Keohane (2002) propõe uma definição mais direta para o conceito de regime. Regimes seriam então um conjunto de regras explícitas, formais ou informais, que facilitam a cooperação entre os Estados (KEOHANE, 2002). Assim, toda a complexidade de “princípios, normas, regras e procedimentos” é substituído apenas por “regras”.

Segundo Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), conceituar a existência de um regime não é uma tarefa simples, e os autores questionam se ela é realmente necessária. Diferentes objetivos e estratégias de pesquisa, esquemas conceituais e posições epistemológicas por parte dos que estão dispostos a estudarem os regimes pode tornar improvável que se chegue a uma concordância universal sobre seu conceito. Isso se dá, pois, nenhuma definição satisfatória de um fenômeno social pode ser formada independentemente de qualquer teoria sobre esse fenômeno. Caberia então aos estudiosos serem claros e explícitos sobre seu uso.

Ainda sobre o conceito, é relevante mencionar que, mesmo com definições variadas, o conceito de regimes possui limites. O primeiro é a diferença entre os termos “regime internacional” e “organização internacional”. Não se trata de conceitos sinônimos e também não se referem às mesmas entidades. Entretanto, em muitos casos os regimes são assistidos por instituições que tenham sido concebidas ou empregadas para tal (YOUNG, 1986). No caso para o qual este trabalho se dedica, a ONU e o GAFI, por exemplo, são instituições que participam do regime internacional de combate ao financiamento do terrorismo. A ONU possui um mandato sobre o tema<sup>20</sup>, apesar de não ter sido criada exclusivamente para esse fim, enquanto o GAFI já foi uma instituição estabelecida com essa especificidade em 1989, conforme será discutido adiante no ponto 3.2. Assim, algumas das funções atribuídas aos regimes, como por exemplo coletar, analisar e disseminar informações, dificilmente poderiam ser realizadas sem o auxílio de alguma estrutura organizacional incorporada ao regime.

Além disso, os regimes são instituições específicas por definição, enquanto uma organização internacional não necessariamente se restringe a uma esfera de atividade, como é

---

<sup>20</sup> O termo “terrorismo” aparece pela primeira vez na Resolução 46/1948 do Conselho de Segurança da ONU (CS/ONU), sobre a questão Palestina. A primeira resolução do CS/ONU cujo tema é nomeadamente o terrorismo é a Resolução 579, de 1985, sobre a tomada de reféns. Contudo, o financiamento ao terrorismo é objeto do CS/ONU pela primeira vez em 1999, por meio da Resolução 1269, que trata da responsabilidade do próprio Conselho de Segurança em garantir a paz e a segurança internacional.

o caso da ONU, por exemplo. Uma outra diferença, talvez a mais fundamental, é que os regimes não possuem capacidade para agir, enquanto as organizações são atores que podem responder a eventos (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Outra confusão comum se dá entre os conceitos de “regime internacional” e de “governança global”, sendo frequentemente utilizados como sinônimos, de maneira depreciativa. Contudo, é necessário primeiramente contextualizar o cenário no qual se deu a manifestação do termo. Com o fim da Guerra Fria, a nova ordem internacional em constituição nos anos 1990 se baseava na maior institucionalização da política global, associada às “reformas econômicas liberalizantes e suas dimensões internacionais então sintetizadas na chamada agenda do Consenso de Washington” (MELLO, 2009, p. 49). As expectativas do período eram de que haveria substantiva convergência e aceitação de normas internacionais, que resultariam na possibilidade de uma governança mais fortalecida. Segundo Thomas Weiss e Rorden Wilkinson:

A governança global se refere à totalidade das maneiras, formais e informais, pelas quais o mundo é governado. O que torna a governança global algo distinto não é apenas sua escala e seu alcance, mas também a maneira pela qual a governança abrange interações em todos os níveis da vida humana. O que ocorre em qualquer nível (local, nacional ou regional) pode ter repercussões em todos os outros níveis e locais (WEISS; WILKINSON, 2014b, p. 9, tradução própria).

O que os autores salientam com esta definição é que distintas formas de autoridade moldam e orientam, separadamente ou em conjunto, os diversos aspectos da vida global, em graus variados da política mundial, sem necessariamente estarem conectados a processos considerados formais, ou seja, governamentais. Todavia, ao mesmo tempo em que o processo de mudança em curso desde o fim da Guerra Fria contou com a expansão normativa e regulatória, no sentido de organizar a política internacional e definir os procedimentos que orientam a atuação dos Estados, o cenário é também de contestação crescente por diversos atores. Assim, a governança global se refere à dinâmica do sistema de Estados, mas inclui também as instituições internacionais, regimes e atores não-estatais, e por isso se fala na literatura acadêmica em uma “governança em múltiplos níveis”, ou camadas (MELLO, 2009, p. 50).

Diante de dinâmicas centralizadoras e descentralizadoras, parte da autoridade estatal foi transferida para outras coletividades, subnacionais, intergovernamentais ou transnacionais. Assim, algumas das funções da governança agora estão sendo desempenhadas por meio de

ações que não se originam nos governos, mas sim em organizações transnacionais, movimentos sociais organizados, instituições do mercado financeiro, partidos políticos etc. Mesmo com a transformação na natureza e nos locais de autoridade, os Estados ainda operam e ainda são soberanos de várias maneiras. Trata-se de atores importantes da governança global, orientando, transmitindo, recebendo e preservando formas de organização. Segundo Rosenau:

Ambos [governança e governo] se referem a um comportamento intencional, a atividades orientadas a objetivos, a sistemas de regras; mas o governo sugere atividades apoiadas por uma autoridade formal e por poderes policiais para garantir a implementação de políticas devidamente estabelecidas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas por objetivos compartilhados que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e que não necessariamente dependem dos poderes da polícia para assegurar seu cumprimento (ROSENAU, 1992, p. 4, tradução própria).

Assim, é possível argumentar que a governança global é um fenômeno mais abrangente do que o governo, pois apesar de incluir as instituições governamentais, compreende também um conjunto de mecanismos informais e não-governamentais de ação. Ademais, de fato há similaridades entre os conceitos de governança e de regimes. Ambos tratam de arranjos que abrangem atores governamentais e não governamentais, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem, e envolvem sistemas de regras que dependem tanto de significados intersubjetivos, não dotados de autoridade formal, quanto de instrumentos formais, como instituições, constituições e cartas formalmente ratificadas. Apesar disso, enquanto os regimes são arranjos, princípios e regras que convergem em uma determinada área das relações internacionais, ou seja, que possuem uma especificidade temática, a governança global não se limita a uma única esfera de atuação, mas consiste em uma estrutura que governa as atividades dos membros da sociedade internacional em uma ampla gama de assuntos. O próprio termo “governança global” reforça a compreensão de que regulamentações em diversas áreas convergem e estão articuladas.

A literatura acadêmica, contudo, constatou ao final dos anos 1990 que a institucionalidade não produziu a homogeneidade global esperada após o fim da Guerra Fria. A intervenção da OTAN no Kosovo, em 1999, e Guerra do Iraque, em 2003, são exemplos da falta de compromisso das potências, em particular os EUA, com as estruturas normativas, o que contribuiu com a perda de credibilidade das instituições e do direito internacional no início do século XXI. Por isso, a imagem de uma “colcha de retalhos” é usada para caracterizar a ausência de homogeneidade no processo de constituição de uma governança global, e exprime um retrocesso normativo (MELLO, 2009). Todavia, o que este trabalho busca sugerir é que a

governança global reflete tanto as assimetrias de poder (o constrangimento das ações dos Estados nos foros multilaterais e também nos âmbitos regional e local pela atuação dos Estados com maior poder no sistema) quanto mecanismos de convergência de interesses e regulações.

Com a discussão conceitual posta, é possível identificar na literatura institucionalista o interesse em outra questão primordial: o sucesso e a estabilidade dos regimes. Analiticamente, os regimes podem ser significativos em dois aspectos: eles podem ser mais ou menos eficazes, ou fortes, e mais ou menos robustos, ou resilientes (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Um regime é eficaz na medida em que seus membros ou associados cumprem suas normas e regras. Surge daí a literatura sobre *compliance* dos regimes. Um regime também é eficaz na medida em que atinge seus objetivos ou cumpre certos propósitos. O objetivo primordial de todo regime é aprimorar a capacidade dos Estados de cooperarem em uma área temática. Segundo Helen Milner (1992), a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento para as preferências dos outros, por meio de um processo de coordenação política, o que implica que as políticas de cada Estado foram adaptadas de forma a reduzir possíveis impactos negativos sobre os demais.

A robustez de um regime refere-se à capacidade do mesmo em perdurar e resistir, mesmo diante de desafios externos a ele. Em outras palavras, um regime é resiliente quando as escolhas prévias de princípios, normas, regras e procedimentos permanecem restringindo decisões e comportamentos coletivos em períodos subsequentes, ou seja, quando o regime é resistente a mudanças (POWELL, 1994). As mudanças em um regime podem ser internas, quando há alterações em seu conteúdo, ou podem ocorrer quando há mudanças de poder entre seus membros ou quando os participantes mais poderosos percebem que seus interesses não são mais atendidos de maneira ideal pelo regime. Em todos esses casos, o regime carece de resiliência.

As duas dimensões, eficácia e robustez, são conceitualmente independentes, a robustez de um regime não pode ser deduzida de sua eficácia e vice-versa, embora possam estar correlacionadas empiricamente. Assim, um regime pode não ser eficaz, pois nem todos os participantes cooperam sempre, mas ainda sim ser robusto, por ser duradouro. Um dos melhores exemplos desse caso é o regime de meio ambiente, pois mesmo havendo Estados não-cooperantes, como os EUA em alguns momentos, o regime é resistente a mudanças, inclusive alterações e atualizações em normas e regras. Ainda sobre a relação entre as dimensões, enquanto a eficácia envolve uma perspectiva estática da importância dos regimes, no sentido de que pode ser determinada em um dado momento, a robustez é essencialmente dinâmica, pois sua aplicação pressupõe uma mudança relevante internamente ou no ambiente no qual o regime

está inserido (POWELL, 1994).

O presente trabalho se propõe a analisar um regime específico, na área temática do combate ao financiamento do terrorismo. No que se refere à convergência entre a literatura sobre contraterrorismo e a literatura sobre regimes e instituições internacionais, é possível organizar a produção acadêmica em algumas sub-áreas, com enfoques distintos, mas que se interconectam. Primeiramente, há um debate posto sobre a eficácia das instituições de combate ao terrorismo. Todavia, esse debate se concentra não na força do regime, e sim na efetividade das estratégias contraterroristas em atingirem seu objetivo declarado de reduzir o fluxo de financiamento a grupos terroristas, e, portanto, acabar com o próprio terrorismo. Há duas posições antagônicas acerca do tema: os entusiastas ou otimistas (GARDNER, 2007; MESSMER; YORDÁN, 2011; ZARATE, 2013) e os céticos ou pessimistas (ECKERT; BIERSTEKER, 2010; MILLAR; ROSAND, 2006; OUDRAAT, 2004).

Por um lado, uma constatação comum aos pessimistas é que o Conselho de Segurança e seus órgãos subsidiários não teriam poder ou recursos para serem eficazes no combate ao terrorismo. Trata-se de uma ferramenta que serve apenas como uma “vitrine” para os Estados, mas possui impacto pouco mensurável sobre o terrorismo (MILLAR; ROSAND, 2006). Isso pode ser averiguado quando olhamos para alguns dados. Enquanto, por um lado, o CS/ONU já aprovou mais de 81 Resoluções que incentivam o combate ao terrorismo, o terrorismo permanece uma ameaça aos olhos dos seus Estados Membros. Essa na verdade é uma discussão presente na literatura geral sobre o funcionamento da própria ONU, que se repete para outras áreas temáticas, como meio ambiente, direitos humanos etc. Também tangencia o debate acerca da reforma da ONU, ou de sua substituição por uma nova agência internacional independente e mais autônoma (OUDRAAT, 2004).

Por outro, os otimistas entendem o papel das instituições internacionais de maneira distinta, especialmente do CS/ONU e do GAFI, defendendo que sua atuação no combate ao terrorismo é assertiva. Segundo Messmer e Yordán (2011), o Conselho de Segurança teria conseguido implementar um sistema de combate ao terrorismo após o 11 de setembro que nenhum outro organismo internacional teria organizado tão rapidamente, gerando incentivos à cooperação e convergência entre os Estados. Contudo, essas discussões sobre efetividade não fazem parte do objetivo desse trabalho. Além da própria problemática em se avaliar o que seria ou não um arranjo efetivo de combate ao financiamento do terrorismo, não se trata de uma abordagem que agrega aos objetivos do trabalho. Devemos colocar de lado essas visões pessimistas ou otimistas sobre o combate ao terrorismo, para entender o que, ou quem, está por trás da construção desse sistema e o processo por meio do qual ele se dá.

Assim, é possível identificar na bibliografia de instituições internacionais um segundo grupo de trabalhos, focados no multilateralismo. Predominam nessa perspectiva os textos sobre o papel da ONU e suas agências no combate ao terrorismo (LUCK, 2004; ROMANIUK, 2010a; ROSAND, 2006), da União Europeia em âmbito regional (BOSSONG, 2013; VLCEK, 2009), e do GAFI de maneira temática (GARDNER, 2007; SERRANO, 2004). Essa literatura investiga qual é o tipo de arranjo existente em âmbito global no combate ao terrorismo, ou seja, se seria mais bem descrito como uma governança, *regimes complexes* ou *overlapping institutions*. O presente trabalho dialoga mais diretamente com esse grupo de autores. É fundamental ressaltar que a maioria dos textos que foram produzidos sobre o tema data da primeira década dos anos 2000. Apesar de não se esgotar nesses temas ou nesse período, o foco desta seção recairá sobre ambos.

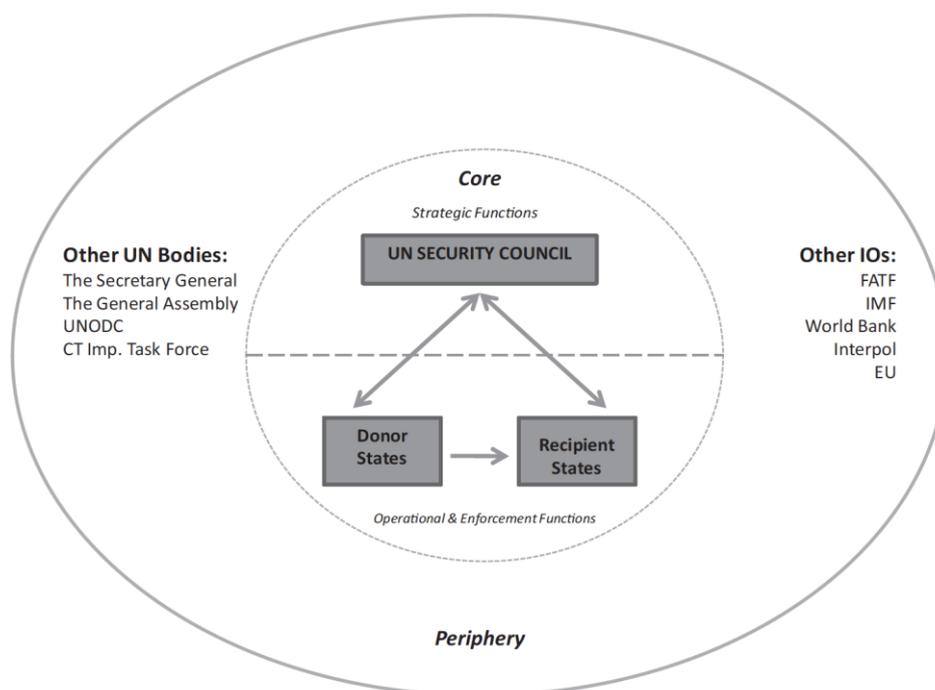
Segundo argumentam William Messmer e Carlos Yordán, em 2011, a base do sistema global de contraterrorismo reside na parceria entre o Conselho de Segurança e os Estados Membros da ONU, que foi criada a partir das Resoluções 1368 e 1373 (ambas de 2001) do CS/ONU. Eles compreendem que após os ataques do 11 de setembro, o Conselho de Segurança ocupou um vácuo institucional no combate ao terrorismo, instituindo um sistema mais amplo e complexo, em que os Estados deveriam ser parceiros da ONU, fornecendo grande parte dos recursos e da operacionalidade para combater o terrorismo, enquanto o Conselho de Segurança forneceria uma visão estratégica legítima de contraterrorismo, além de criar órgãos subsidiários para auxiliar seus membros na adoção dos novos padrões legais que compõem esse sistema e monitorar continuamente os Estados (MESSMER; YORDÁN, 2011). De acordo com os autores, antes de 2001:

As leis de contraterrorismo que existiam eram frequentemente baseadas em suposições e práticas nacionais concorrentes sobre a melhor forma de lidar com o problema. Essas disparidades dificultavam a cooperação global contra o terrorismo. Consequentemente, não existia um sistema global de contraterrorismo, nem havia fundamentos legais internacionais comuns nos quais esse sistema pudesse se basear. (MESSMER; YORDÁN, 2011, p. 843, tradução própria).

Além dessa chamada “concorrência entre normas” definidas em âmbito nacional, que impedia a convergência entre os Estados, os autores também afirmam que não havia incentivos à cooperação. Segundo os autores, o sistema implementado pelo Conselho de Segurança não seria apenas um esforço centrado nos Estados, e nem baseado apenas no CS/ONU, mas uma combinação descentralizada de ambas as abordagens, dividindo o trabalho entre o

desenvolvimento de interesses estratégicos globais de combate ao terrorismo pelo Conselho de Segurança e a execução deles pelos Estados (MESSMER; YORDÁN, 2011, p. 844). Assim, a estrutura institucional no combate ao terrorismo estaria organizada da seguinte maneira: o Conselho de Segurança e os Estados Membros da ONU estariam no centro desse sistema, enquanto na periferia estariam os demais atores que participam dessa dinâmica. Podemos observar esse arranjo na figura 1 abaixo:

FIGURA 1 – O Centro e a Periferia do Sistema Global de Combate ao Terrorismo segundo Messmer e Yórdan (2011)



Fonte: Messmer e Yórdan, 2011, p. 850.

O que o presente trabalho procura mostrar é que esse arranjo institucional para o combate ao terrorismo teve início antes dos ataques terroristas do 11 de setembro, e pode ser identificado já nos anos 1990. Além disso, apesar de se reconhecer a importância do CS/ONU e das Resoluções mencionadas, o trabalho também se propõe a indicar que a ONU é uma das instituições que participam do regime mais amplo de regulação no combate ao terrorismo e seu financiamento, não estando necessariamente no centro do mesmo, como proposto pelos autores.

Na literatura sobre cooperação internacional, destacam-se os escritos do cientista político Peter Romaniuk sobre os padrões da ação multilateral no combate ao terrorismo. O

autor já observa, diferente de Messmer e Yordán (2011), que há múltiplos mecanismos de cooperação para combater o terrorismo que surgiram antes mesmo dos ataques do 11 de setembro. Esse evento, contudo, fez com que proliferassem os arranjos cooperativos. A característica dessa cooperação, segundo o autor, é que ela produz Estados vencedores e perdedores do multilateralismo. Os ganhadores são os Estados que foram capazes de estabelecer a agenda do combate ao terrorismo e transferir suas preferências para as organizações internacionais, para que estas estabeleçam e imponham os padrões das políticas contraterroristas. Por outro lado, os perdedores são os Estados para os quais o terrorismo sequer é uma prioridade, mas que são constantemente requisitados a prestarem contas para instituições internacionais (ROMANIUK, 2014, p. 463).

Soma-se a isso a constatação pelo autor de que a cooperação é variável de acordo com as ferramentas de política contraterrorista (como o uso da força militar, inteligência, controle financeiro, aplicação do direito penal etc.), dependendo das formas que essa cooperação assume e os fóruns utilizados (como por meio das agências especializadas da ONU, OTAN, G7, OEA, GAFI etc.), e também através do tempo (ROMANIUK, 2010a). Assim, a principal característica desse sistema cooperativo é ter “regras, normas, programas e agências múltiplas e sobrepostas” (ROMANIUK, 2010, posição 2464). Em sua explicação, Romaniuk se utiliza da expressão “*overlapping*”, presente na literatura de instituições internacionais, que se refere a uma situação na qual múltiplas instituições assumem as mesmas funções e definem as mesmas regras na governança sobre um assunto. Na prática, isso significaria que regulações análogas estariam sendo aplicadas por instituições diferentes, ou seja, que, por exemplo, no próprio tema do contraterrorismo, o Conselho de Segurança da ONU, a OTAN e a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) propusessem as mesmas regras, não havendo especificidade e particularismos entre elas. Isso não quer dizer que em um regime não possa haver mais de uma instituição, ou que elas não devam estar baseadas nos mesmos princípios. Na verdade, segundo a própria definição de Krasner, os princípios norteadores de um regime devem orientar a conduta de todos os participantes do mesmo, sejam eles atores estatais ou não-estatais, mas a regulamentação proposta seria então complementar. Por isso, segundo o autor, não seria possível confirmar a existência de um regime coerente de contraterrorismo.

O autor defende então que a estrutura multilateral de combate ao terrorismo poderia ser entendida a partir do conceito de “*regime complexes*” proposto por Kal Raustiala e David G.

Victor (RAUSTIALA; VICTOR, 2004)<sup>21</sup>. Trata-se de “um arranjo de instituições sobrepostas e hierárquicas que governam uma área temática em particular, marcado pela existência de diversos acordos e mecanismos jurídicos criados e mantidos em diferentes fóruns com a participação de diversos atores” (ROMANIUK, 2014a, p. 462). Para testar e confirmar sua teoria, Peter Romaniuk analisa áreas distintas em que o combate ao terrorismo se dá, sendo uma delas, por exemplo, a inteligência. Nesse caso, mesmo com a existência da Interpol, uma agência internacional de inteligência que conta com 187 membros, justamente a diversidade de agências participantes leva os Estados a preferirem políticas unilaterais, mesmo que executadas de forma transnacional. Como consequência, procuram outros fóruns de cooperação, geralmente locais ou regionais, como a EAPCCO (*East African Police Chiefs' Cooperation Organization*), a ASEANAPOL (*ASEAN National Police*), o Clube de Berna (formado por União Europeia, Noruega e Suíça) ou mecanismos locais utilizados para facilitar a cooperação, em especial de forma bilateral. O NYPD (*New York City Police Department*), por exemplo, foi o primeiro departamento policial nos EUA a ter um escritório dedicado ao contraterrorismo (desde 2002), e além de ter relações com agências federais norte-americanas, também mantém oficiais fora do país, em regiões estratégicas. Assim, segundo o autor, o conceito se aplicaria, uma vez que há diversos mecanismos de cooperação na área, que contam, cada um, com atores diversos, em instituições diversas, tratando de regulamentações análogas sobre o mesmo tema, e por isso a ideia de sobreposição.

A existência desses “*regime complexes*” é atribuída, para Romaniuk, a um problema institucional: grandes organizações, como a Interpol, são relativamente fracas e falta confiança entre seus membros, gerando uma cooperação mais normativa do que operacional. Além disso, a colaboração entre agências não é um fim em si mesmo, mas é motivada, segundo o autor, pela utilidade dos atores estatais. Por isso, Romaniuk (2010) defende que no combate ao terrorismo a cooperação é a exceção, e não a regra. O multilateralismo emerge somente quando os Estados mais poderosos do sistema impõem a cooperação aos demais, como uma tática para promover seus interesses. Todavia, assim como as instituições podem ser uma ferramenta para os Estados mais poderosos exercerem influência, elas também podem oferecer aos Estados mais fracos oportunidades de contestação, se agirem em conjunto. Essa resistência pode desencadear outras formas de cooperação, mas também “*forum shopping*”. Essa expressão é utilizada na literatura de regimes internacionais para se referir à habilidade das grandes potências de escolher, dentre

---

<sup>21</sup> Contudo, os autores trazem esse conceito aplicado à área de novas tecnologias, patentes e ao caso dos recursos vegetais genéticos.

diversas opções, os fóruns nos quais preferem se engajar para alcançar os resultados que desejarem (DREZNER, 2007, p.63). Assim, Romaniuk defende que a agenda do combate ao terrorismo não contribui para a governança global, mas as instituições são importantes para os Estados, porque são utilizadas para avançar e proteger seus interesses, além de influenciar outros atores (ROMANIUK, 2014a).

As relações internacionais, enquanto um esforço acadêmico, evoluíram muito nas últimas décadas. A medida em que nos estabelecemos enquanto campo de estudo também nos empenhamos para nos diferenciarmos das ciências que nos deram origem, como a ciência política, a história, o direito e a economia, para constituirmos um campo autônomo e auto-sustentado de conhecimento. Embora essa ainda seja uma questão recorrente, entre os anos 1950 e 1990 assistimos a uma expansão vertiginosa na quantidade de pesquisadores preocupados com a elaboração de parâmetros teóricos e empíricos, que auxiliassem na compreensão de como o mundo estava organizado. Todavia, ao mesmo tempo em que as relações internacionais se expandiram como campo de estudos, a atividade acadêmica também sofreu, em especial na última década, uma fragmentação.

Com o crescente número de pesquisadores na área<sup>22</sup>, nota-se um movimento na comunidade acadêmica de busca por uma especialização. Na tentativa de nos destacarmos com relação aos nossos pares, de assegurarmos fontes de financiamento ou mesmo de conseguir uma vaga de emprego, procuramos nos diferenciar, seja de maneira temática ou nas mais variadas escolas de pensamento abrigadas no guarda-chuva das relações internacionais. E reproduzimos essa fragmentação na forma que ensinamos, que falamos e que teorizamos sobre as dinâmicas da política mundial (WEISS; WILKINSON, 2014b). Porém, com isso, perdemos de vista a grande questão fundamental desta disciplina: como o mundo está organizado?

Na tentativa de examinar essa questão macro, este trabalho discorre sobre o processo intergovernamental que se dá na conformação de uma institucionalidade de alcance global no combate ao financiamento do terrorismo. Por um lado, se reproduz de certa forma essa fragmentação, na medida em que se aborda um tema bastante específico: o combate ao financiamento do terrorismo. Contudo, o estudo empírico sugere a utilização de uma lente construtivista para o estudo da governança global. A contribuição desta comunidade epistêmica, em que compartilha um entendimento especializado sobre as respostas ao problema colocado, está em identificar os interesses e identidades internacionais dos Estados ou redes

---

<sup>22</sup> Apenas a *International Studies Association* (ISA), a mais respeitada associação de pesquisadores da área, conta com mais de 6.500 filiados.

transgovernamentais. Reflete-se acerca dos processos pelos quais a formulação de políticas internacionais é constituída a partir da interação entre atores interessados e diante de demandas sujeitas a mudanças.

A primeira geração de autores construtivistas que se dedicou a uma discussão mais voltada ao multilateralismo, às organizações internacionais e aos regimes foram Friedrich Kratochwil (2000) e John Gerard Ruggie (1998). De acordo com sua perspectiva, a política internacional não é uma anarquia no sentido da guerra de todos contra todos, mas sim um “jogo com regras”, que orientam o comportamento dos atores. O objetivo com o uso dessa lente, não é, contudo, chegar em um conjunto de leis gerais que governem os processos internacionais, mas sim estudar os processos de mudança nas convenções sociais humanas que constituem uma governança global. Nesse sentido, normas e regras surgem em decorrência de processos de interação entre os atores nacionais, governamentais e transnacionais, e podem, ou não, ser institucionalizadas.

No pensamento construtivista, normas e regras são conceituadas como constrangimentos. Se não observamos esses constrangimentos em uma instância específica, significa que não é possível afirmar se regras e normas estão em vigor. Assim, normas são as razões para ação, e não as causas da ação. O que precede a norma são as relações sociais. Assim, podemos entender poder, por exemplo, como uma relação social, e não a concepção mais primitiva de poder como recurso, pois o poder pode ser incorporado às compreensões e práticas sociais (HALL, 2014, p. 146). O poder pode prever a forma da ordem internacional, mas não o seu conteúdo.

Nesse sentido, compreende-se que os fenômenos sociais que serão analisados não são a-históricos, ou seja, que os regimes e instituições, os valores e princípios compartilhados pelos atores internacionais, como qualquer construção social, são criados em contextos particulares, nos quais demandas específicas são criadas, e no qual há uma configuração específica de poder, normas e de liderança. Assim, o objetivo deste estudo é “identificar estruturas normativas que não somente constrangem o comportamento dos atores como também constroem categorias de significados, [...] e definem padrões de conduta, em um processo dinâmico de reavaliação permanente” da política internacional e suas complexidades (MELLO, 2009, p. 50).

Este estudo está baseado em perguntas sobre como o mundo é governado, ordenado e organizado. Esse tipo de pergunta não apenas nos fornece uma visão global de nossa trajetória, ou como afirma John Ruggie (1998), a forma pela qual o mundo “*hangs together*”, mas também têm o potencial de superar parte da fragmentação que as relações internacionais, enquanto atividade acadêmica, sofreu nas últimas três décadas.

### 1.3 Estrutura do trabalho

Tendo em vista os aspectos abordados, a pesquisa será dividida em três partes. O primeiro capítulo se dedica a uma reflexão sobre as diversas definições adotadas para os termos “terrorismo” e/ou “terrorista”, e também sobre a querela da elaboração de listas sujas, que contém os nomes de grupos e indivíduos alvos da “guerra ao terror”. Nesse momento, é pertinente fazer a ressalva de que este trabalho não se dedica a oferecer uma formulação própria, inovadora ou pretensiosa sobre o conceito de “terrorismo”. Tampouco há a intenção de adotar uma definição singular, restrita ou ampla, de qualquer outro autor ou ator, na procura de especificidade ou exatidão. Trazer uma definição de terrorismo aparenta ser um exercício compulsório na literatura sobre o tema, inclusive como um cartão de visitas, que direciona o autor a esta ou aquela escola de pensamento (e por isso mesmo muitas vezes é adotado pelos pesquisadores da área). Na prática, isso significa que rejeito qualquer discussão ontológica do terrorismo. Mas não pela intenção de afirmar uma posição de neutralidade nesse debate, e sim por dois outros motivos.

O primeiro é que, a partir da perspectiva crítica adotada neste trabalho, o conceito de terrorismo é entendido como fluido e mutável, a depender do espaço e do tempo em que estiver inserido. As concepções de terrorismo são intrinsecamente retratos políticos ou escolhas acadêmicas baseadas no sistema de ideias próprio de cada analista. Portanto, seria incongruente fazer o mesmo e apenas reproduzir discursos e ideias apresentados como uma verdade científica única e exata. Além disso, se estou partindo do pressuposto de que o combate ao terrorismo não é uma simples resposta a atos de terrorismo, mas que oculta e incorpora outros objetivos, insistir em uma discussão sobre o que se enquadra ou não como terrorismo não terá nenhuma implicação no resultado final do trabalho. Isso significa dizer que o estudo do combate ao terrorismo não pressupõe uma definição clara de terrorismo, e que definições distintas de terrorismo levam a determinados padrões de combate.

Descarta-se, portanto, a explicação meramente conceitual do “terrorismo” e do “contraterrorismo”, seja ela advinda de outras pesquisas ou de documentos oficiais nacionais e internacionais. Diante disso, a proposta é finalizar o capítulo com a exposição do processo histórico de qualificação, no tempo e no espaço, do terrorismo como uma ameaça doméstica e internacional, ou seja, como “o problema” é narrado, e do “contraterrorismo” como a estratégia de contenção, ou seja, “a resposta”. Dessa perspectiva, os conceitos são criados como resultado de forças institucionais, ideias e capacidades materiais em vigor em um determinado contexto

(COX, 1981).

O segundo capítulo se propõe a apresentar como os atores considerados terroristas mobilizam e adquirem recursos. A literatura a respeito desse tema já apresenta convergência quanto ao reconhecimento da existência de um conjunto de métodos por meio dos quais os “terroristas” se financiam, ou seja, como se inserem no mercado internacional, adquirem, trocam e transferem itens de valor, inclusive na forma de dinheiro e recursos financeiros, e para quais finalidades. É importante ressaltar que as formas de financiamento são heterogêneas e variam entre os atores e ao longo do tempo, não havendo uma única fórmula que nos possibilite identificar e qualificar facilmente essas transações. Ainda nesse capítulo, está incluída uma reflexão sobre as aproximações e os afastamentos entre as práticas de lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo. A necessidade dessa avaliação se justifica pelo fato de que as estratégias internacionais de combate, descritas nos capítulos seguintes, são praticamente as mesmas para ambos.

Além disso, o capítulo será dedicado a expor o que instituições internacionais têm feito para impedir o financiamento a “grupos terroristas”. Por meio de uma explanação cronológica, será descrito e discutido o processo de formação do Regime de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Terrorismo, com destaque para a criação dos marcos regulatórios. De maneira distinta do que se encontra na literatura especializada, esse trabalho argumenta que os mecanismos de combate ao financiamento do terrorismo não datam do pós-11 de setembro, mas dos anos 1990, particularmente do final da década. Será também possível observar que nesse momento se estruturou um amplo aparato de vigilância para monitorar as transações financeiras de pessoas e organizações por agências nacionais e internacionais de inteligência e pelo próprio sistema financeiro internacional. Logo, o capítulo tem como objetivo demonstrar que há uma relação intrínseca entre o combate ao “terrorismo” e a arquitetura financeira internacional.

No último capítulo pretende-se completar a análise iniciada no capítulo anterior e avaliar como os governos internacionalizam e internalizam normas e práticas de combate ao financiamento do terrorismo. Objetiva-se então focar, primeiramente, no papel desempenhado pelos Estados Unidos na internacionalização de suas políticas, inicialmente de combate à lavagem de dinheiro, e desde o final dos anos 1990, de combate ao terrorismo. Em seguida, será observado o processo oposto, a internalização de normas, políticas e práticas. Como ilustração, utilizaremos o caso do Brasil, já apresentado nesta introdução, e a promoção de sua reforma legislativa nacional. Por fim, o capítulo busca, por meio dessas experiências, fazer um exame crítico da estrutura de regulamentação do combate ao financiamento do terrorismo e expor os processos políticos que levaram à sua estruturação.

## 2 A GENEALOGIA DO CONTRATERRORISMO

A análise proposta será elaborada seguindo o processo histórico de qualificação do terrorismo como uma ameaça internacional. Essa orientação de pesquisa possibilita identificar os fundamentos da construção “do problema” do terrorismo e conseqüentemente “da resposta” dada a ele.

Em um trabalho sobre combate ao terrorismo, espera-se que se inicie a discussão com uma reflexão sobre a natureza do próprio “terrorismo” e sobre a violência propagada. Intuitivamente, imagina-se que os esforços para a superação do “terrorismo” deveriam ser constituídos de acordo com a ameaça apresentada pelos “terroristas”. Todavia, parte da argumentação desta tese é que o contraterrorismo não se trata de uma resposta ao terrorismo. Assim, realizar um longo debate sobre a definição de “terrorismo” não é um esforço que considero ser de alguma maneira útil para esta discussão.

Dessa forma, na primeira parte deste capítulo a proposta é apenas apresentar brevemente diferentes definições de “terrorismo”, focando nas mais influentes, e problematizando os principais pontos de cada uma. A relevância aqui é compreender como se dá a construção do terrorismo enquanto uma ameaça, como ela se insere nos embates políticos dos atores interessados e de que forma se dá a sua repercussão internacional, em termos de influência sobre a forma pela qual outros atores endereçam o problema. Com isso, será possível balizar que o conceito de terrorismo é um copo vazio, ou parafraseando Alexander Wendt (1992), “o terrorismo é o que os atores que o combatem fazem dele”.

Por outro lado, enquanto na literatura há um grande esforço na definição de “terrorismo” em toda sua complexidade, o contraterrorismo não tem recebido a mesma atenção. Pressupõe-se que isso se dá, pois a maioria dos estudos sobre contraterrorismo presentes na literatura apresentam como foco países específicos, ou contextos particulares ou ainda estão ancorados em campanhas terroristas e nas reações às mesmas. Assim, apesar do notável crescimento no interesse pelo estudo do combate ao terrorismo nos anos 2000, compartilho da sensação exposta por alguns pesquisadores de que a área é ainda pouco pesquisada.

A segunda seção deste capítulo está então dedicada a uma retomada histórica e geográfica das ações de combate ao terrorismo. O recorte temporal para a análise tem início nos anos 1950 e segue até o final da segunda década dos anos 2000. Com isso, será possível observar as transformações sofridas pelo termo “terrorismo” ao longo desse período, assim como os principais agentes que lideraram as campanhas contraterroristas. Esse esforço se justifica, pois entende-se que nenhum conceito pode ser separado do contexto em que é criado,

dado que é resultado de forças institucionais, ideias e capacidades materiais em determinado tempo e espaço (COX, 1981, p. 207). Assim, apesar de ser possível encontrar na literatura reflexões essencialmente conceituais do termo (como em HOFFMAN, 2006; SCHMID, 2011) e esforços, principalmente jurídicos, de se analisar documentos oficiais para o mesmo fim (BRANT, 2003; CALLEGARI et al., 2016), esta tese parte do pressuposto de que os termos “terrorismo” e “contraterrorismo” são mais bem compreendidos por meio de uma avaliação histórica e das apropriações analíticas dos mesmos.

## **2.1 O problema da definição do terrorismo**

Não existe uma definição única, precisa e consensual, nem no meio acadêmico, e tampouco no político, para o termo “terrorismo”, e provavelmente nunca haverá (SILKE, 2009). Não é minha intenção aqui travar uma batalha entre as definições existentes, assinalando qual seria a mais correta ou a que deveria ser utilizada, ou ainda apontando suas falhas e problemas conceituais. Pretendo esclarecer que “terrorismo” é um termo cuja definição se altera historicamente, sendo constantemente ressignificado. Além disso, o esforço de pesquisa ao qual me dedico aqui objetiva demonstrar que há definições distintas por parte de atores distintos.

Ao contrário do que se supõe, o terrorismo não é um fenômeno recente iniciado apenas nos anos 2000 com o atentado às Torres Gêmeas em Nova York. “O terrorismo é um problema com uma história, e essa história importa para a forma que pensamos sobre ele, as possíveis soluções que aplicamos, as perguntas que fazemos e também as que não fazemos” (STAMPNITZKY, 2013, p. 3).

O termo foi utilizado pela primeira vez no período pós-Revolução Francesa, durante o chamado “regime do terror” (1793-94), para se referir à violência do governo de Robespierre contra os franceses com o intuito de impor sua autoridade e eliminar pró-monarquistas (HOFFMAN, 2006). 17 mil pessoas foram executadas publicamente pelo Estado revolucionário francês, indicando que o termo “terrorismo” era utilizado para aludir a uma forma de ação utilizada por governos ou novas autoridades para eliminar os dissidentes ou contrarrevolucionários, considerados pelo regime como inimigos do povo (MARTINI; NJOKU, 2017). Logo, não se tratava de uma ação randômica e indiscriminada, mas uma perseguição política organizada e sistemática.

É curioso observar que a justificativa do regime para os atos de terror era a constituição de uma nova organização social e política em substituição a um sistema corrupto e não democrático. Assim, os termos “terror” e “terrorismo” em sua concepção original foram

atribuídos à violência praticada por Estados ou sistemas políticos e instituições em nome de ideais como a democracia (HOFFMAN, 2006).

Durante o século XIX, uma das principais consequências da Revolução Francesa foi a propagação do sentimento antimonárquico na Europa. O advento da noção de nacionalismo e da cidadania atrelada à identidade, e não à linhagem real, levou à unificação em Estados-Nação, como a Alemanha e a Itália (HOFFMAN, 2006). Todavia, em muitos casos, esse processo não foi pacífico. Na Rússia, em 1878, o grupo *Narodnaya Volya*<sup>23</sup> foi fundado com o objetivo de desafiar a autoridade dos czares, incitar a população e derrubar o regime. O grupo foi considerado “terrorista” por praticar ataques contra indivíduos específicos, como o czar, membros da família real e do governo, considerados símbolos do regime repressivo e autocrático, e é responsável pelo assassinato do Czar Alexandre II em 1881. Neste caso, trata-se de uma nova concepção de terrorismo, representando aquele propagado por atores não-estatais e orientado, principalmente, contra autoridades políticas (MARTINI; NJOKU, 2017).

Nos anos 1920, após a Primeira Guerra Mundial, há uma ressignificação da palavra para abarcar os movimentos anticoloniais. O termo “terrorismo” era usado para se referir a ações que envolviam o uso da força com o objetivo de atingir um fim político, perpetradas por atores não-estatais, que se auto intitulavam “*freedom fighters*”, ou seja, que lutavam pela liberdade contra um governo que as dominava e oprimia (RAPOPORT, 2004). Esse momento também marca o surgimento do grupo separatista da Irlanda do Norte, IRA (*Irish Republican Army*), em 1919. O IRA foi um grupo paramilitar católico irlandês, que tinha como objetivo separar a Irlanda do Norte do Reino Unido e anexa-la à República da Irlanda. O IRA foi o grupo sobre o qual mais se escreveu nas principais revistas acadêmicas antes do 11 de setembro, permanecendo como um dos grupos considerados como “terroristas” mais discutidos ainda hoje. Todavia, a maioria dos textos sobre o IRA não contém a palavra “terrorismo”, “terrorista” ou “terror” em seu título (SILKE, 2009).

Já nos anos 1930 o termo “terrorismo” é novamente utilizado para designar a violência empregada por governos contra a população. Nesse momento, refere-se aos regimes totalitários da Alemanha nazista, a Itália fascista e a Rússia stalinista em ações de repressão em massa contra seus cidadãos (HOFFMAN, 2006, p. 14).

Nos anos 1940 e 1950 o “terrorismo” volta a se referir a movimentos anticoloniais, porém, com destaque para grupos de esquerda, especialmente na América Latina, África e Oriente Médio. Em um contexto de Guerra Fria, tais grupos receberam o rótulo de “terroristas”

---

<sup>23</sup> O grupo também é conhecido pelas traduções, em inglês, “*People’s Will*” ou “*People’s Freedom*”.

como forma de deslegitima-los, como uma tentativa de enfraquecer sua luta política, além de comprometer seu apoio popular (JACKSON; SMYTH; GUNNING, 2009). Essa denominação interessava aos governos coloniais e metrópoles que estavam perdendo suas possessões em meio às demandas por independência. Entretanto, organizações como a *Front de Libération Nationale* (FNL) na Argélia e a Organização para Libertação da Palestina (OLP) eram consideradas terroristas por alguns governos, enquanto por outros eram descritos como “*freedom fighters*”. Essa maneira dual de se classificar os grupos revela menos sobre o grupo em si ou seus objetivos e mais sobre o entendimento coletivo que se forma sobre ele.

Nos anos 1960 e 1970 o terrorismo continuou sendo visto dentro de um contexto revolucionário. Contudo, o termo expandiu para incluir grupos nacionalistas, étnicos e separatistas fora da conjuntura colonial, como o *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) na Espanha e a *Front de Libération de Quebec* (FLQ) no Canadá (HOFFMAN, 2006, p. 16). Desde o fim da década de 1960, o Reino Unido sofreu uma longa e prolongada campanha terrorista do IRA. Um de seus principais ataques foi o bombardeio de julho de 1972, conhecido como “Sexta-Feira Sangrenta”, quando vinte e duas bombas explodiram em setenta e cinco minutos no centro de Belfast, resultando em 9 pessoas mortas e 130 feridas (BARTOLUCCI; SKOCZYLIS, 2017).

Nos anos 1980 e 1990, a designação de “terrorismo” passou a ser utilizada para descrever todo tipo de violência considerada ilegítima e ilegal, aquela utilizada por atores que não detinham o monopólio legítimo da força, ou seja, por atores diferentes do Estado. Em geral, relacionava-se a movimentos de esquerda e estudantis na Europa Ocidental, mas também a organizações ligadas ao tráfico e guerrilheiras, como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). A novidade do uso do termo nos anos 1980 é sua expansão para abranger também os Estados considerados párias<sup>24</sup>, como Irã, Síria, Líbia, Iraque e Coreia do Norte. Com isso, há o reconhecimento de que o “terrorismo” poderia também ser praticado por Estados, ainda que apenas por alguns (MARTINI; NJOKU, 2017). A década de 1990 também marca o acordo da “Sexta-feira Santa”, de 1998, assinado entre os governos britânico e irlandês, que pôs fim ao período de hostilidades entre nacionalistas e unionistas, e levou posteriormente à declaração pelo IRA do fim de sua campanha armada, em julho de 2005. Estima-se que entre 1969 e 2001 tenham havido 3531 mortes ocasionadas pelas ações do IRA (SYRETT, 2015).

Desde os anos 2000, e em especial desde os atentados do 11 de setembro, o termo

---

<sup>24</sup> *Rogue states*, ou “Estados párias”, são considerados países que apoiam e mantêm relações com grupos terroristas e que desenvolvem armas de destruição em massa e, por isso, foram acusados de possuírem intenções ofensivas (MEAD, 2006).

“terrorismo” vem sendo incorporado aos discursos políticos e midiáticos para designar, de maneira geral, um tipo de violência ilegal, catastrófica, relacionada a determinantes culturais e religiosos, empregada por atores não-estatais (NASSER, 2014, p. 65). Nesse momento, se fortalecem as teses que defendem a ascensão de um “novo terrorismo”, marcado por elementos religiosos (RAPOPORT, 2004), e prevalecem as discussões sobre grupos islâmicos, como Al-Qaeda e o Grupo Estado Islâmico.

Diante de tantas mudanças no conceito e no entendimento do terrorismo, Rapoport (2004) classificou o que ele chama de terrorismo moderno<sup>25</sup> em quatro ondas<sup>26</sup>: “anarquista”, “anti-colonial” (dos anos 1920 até 1960), “nova esquerda” (durante o período da Guerra Fria) e “religiosa” (desde 1979, com a Revolução iraniana e a invasão soviética no Afeganistão). Apesar de se tratar de uma periodização amplamente utilizada na literatura ortodoxa, este trabalho tenta se afastar dessa classificação, entendendo que o terrorismo em sua essência engloba um conjunto de ações que visam coagir um governo para obter resultados políticos específicos.

Além disso, é possível observar que, em especial na mídia, mas também em discursos de chefes de Estado, é comum que se caracterize o grupo ou o indivíduo considerado terrorista como louco ou irracional. Devemos fazer uma breve reflexão acerca da racionalidade dos atores em questão. A recusa em reconhecer os ataques terroristas e os próprios terroristas como racionais significa rejeitar que tenham razões ou explicações racionais para suas ações, independente das nossas considerações morais sobre elas (STAMPNITZKY, 2013). A consideração dos atores como irracionais tiraria de suas ações qualquer rastro de previsibilidade e eliminaria a existência de rotinas que conectem atos com objetivos almejados. Logo, qualquer energia despendida no combate ao terrorismo, os gastos, as mortes e os esforços de inteligência, seriam, por princípio, inúteis.

Há ainda amplos debates sobre esse conceito e diversas propostas de classificações tipológicas de terrorismo. De acordo com Saint-Pierre (2015), são diversos os critérios que podem ser utilizados para essa tipificação: o sujeito (ou seja, quem é o ator do terrorismo, um

---

<sup>25</sup> Para o autor, o terrorismo moderno corresponde àquele iniciado na Rússia nos anos 1880, e que depois se espalhou para os Balcãs, Europa Oriental e Ásia, caracterizado pelo movimento anarquista. O “terrorismo moderno” se diferenciaria do que existiu anteriormente por poder ser organizado em “ondas”, e não se tratar de ações terroristas específicas e pontuais no tempo e no espaço (como as práticas da Ku Klux Klan nos EUA) (RAPOPORT, 2004).

<sup>26</sup> Segundo o autor, uma “onda” é um ciclo de atividades em um determinado período, quando ações similares ocorrem em diversos países, impulsionadas por uma energia comum que molda grupos, suas características e relações, caracterizado por fases de expansão e contração (RAPOPORT, 2004, p. 47).

indivíduo, um grupo ou um Estado), o âmbito (nacional, internacional ou transacional), a modalidade (sexual, psicológico, econômico, militar etc.), os meios (bombas, armas brancas, químicas, biológicas, nucleares etc.), os alvos (religioso, econômico, político etc.), os objetivos (político ou não), os instrumentos (que podem ser quaisquer, como avião, carro etc.) e as vítimas (sistemáticas, ou seja, escolhidas por alguma característica específica que as une e identifica, por exemplo religião, etnia, cor, classe, ou aleatórias e indiscriminadas).

Diante desses critérios, e da combinação entre eles, chegamos a mais de cem definições distintas de terrorismo (SOUZA; MORAES, 2014, p. 15). Dentre elas, as três definições que mais influenciaram outras foram a do Reino Unido (*Terrorism Act*, de 2000), a do Egito (de 1992) e a da União Europeia (*Framework Decision of the European Union Council*, de 2002) (ROACH, 2015).

A definição britânica, indicada na figura 2 abaixo, influenciou principalmente os Estados da *Commonwealth*, como Canadá, África do Sul, Paquistão, Malásia, Singapura, mas também países como Israel. Trata-se de uma definição ampla, que não faz distinções entre o “terrorista” e o “*freedom fighter*” e entre “terrorismo” e manifestações públicas, como protestos. Além disso, o vazamento de informações também é considerado como um ato de terrorismo, caso seja considerado uma ameaça à vida.

FIGURA 2 – Definição de terrorismo do Reino Unido: seção 1 do *Terrorism Act* (2000)

1. Terrorism: interpretation.

In this Act “terrorism” means the use or threat of action where –

- (a) the action falls within subsection (2),
- (b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and
- (c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause.

(2) Action falls within this subsection if it –

- (a) involves serious violence against a person,
- (b) involves serious damage to property,
- (c) endangers a person’s life, other than that of the person committing the action,
- (d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public,

or

- (e) is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system.

(3) The use or threat of action falling within subsection (2) which involves the use of firearms or explosives is terrorism whether or not subsection (1)(b) is satisfied.

(4) In this section –

- (a) “action” includes action outside the United Kingdom,
- (b) a reference to any person or to property is a reference to any person, or to property, wherever situated,
- (c) a reference to the public includes a reference to the public of a country other than the United Kingdom, and

(d) “the government” means the government of the United Kingdom, of a Part of the United Kingdom or of a country other than the United Kingdom.  
 (5) In this Act a reference to action taken for the purposes of terrorism includes a reference to action taken for the benefit of a proscribed organisation.

Fonte: *The National Archives (UK GOVERNMENT, 2000)*.

A definição egípcia de 1992, destacada na figura 3 abaixo, é importante, pois foi muito influente no mundo árabe, em países como Tunísia, Qatar, Iraque, Jordânia e Bahrein, mas em especial sobre a definição da Liga Árabe, de 1998. Podemos destacar dessa definição a caracterização de terrorismo enquanto um ato que ameaça a unidade nacional, ou seja, caracteriza-se como terrorismo os movimentos separatistas. Há outros países que incluem esse tema em suas definições, como Qatar, Iraque, África do Sul e China.

FIGURA 3 – Definição de terrorismo do Egito: artigo 86 do Código Penal (1992)

“Terrorism, in applying the provisions of this law, shall men all use of force, violence, threatening, or frightening, to which a felon resorts in execution of an individual or collective criminal scheme, with the aim of disturbing public order, or exposing the safety and security of society to danger, if this is liable to harm the persons, or throw horror among them, expose their life, freedom or security to danger, damage the environment, cause detriments to communications, transport, property and funds, buildings, public or private properties, occupying or taking possession of them, preventing or obstructing the work of public authorities, worship houses, or educational institutions, or interrupting the application of the constitution, laws, or statutes”.

Fonte: *UNODC (1992)*.

É evidente a semelhança da definição egípcia com a da *Arab Convention on the Suppression of Terrorism*, de 1998, conforme a figura 4 abaixo.

FIGURA 4 – Definição de terrorismo da Liga Árabe (1998)

“Any act or threat of violence, whatever its motives or purposes, that occurs for the advancement of an individual or collective criminal agenda, causing terror among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or aiming to cause damage to the environment or to public or private installations or property or to occupy or to seize them, or aiming to jeopardize a national resource”.

Fonte: *UNODC (2000)*.

Em 2002 a União Europeia (UE), com o objetivo de gerar maior cooperação no combate ao terrorismo, propôs uma lei única que uniformizasse e harmonizasse a legislação acerca do

terrorismo entre os países membros. Diversos países simplesmente incorporaram o texto em sua legislação nacional, enquanto outros, como Alemanha, Itália e Reino Unido, realizaram modificações no texto da UE antes da assimilação interna, ou ainda mantiveram suas definições prévias. Segundo o artigo 1º da *Framework Decision of the European Union Council*, de 2002, o “terrorismo” é definido conforme exposto na figura 5 abaixo.

FIGURA 5 – Definição de terrorismo da União Europeia (2002)

Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the intentional acts referred to below in points (a) to (i), as defined as offences under national law, which, given their nature or context, may seriously damage a country or an international organisation where committed with the aim of:

- 1) seriously intimidating a population, or
- 2) unduly compelling a Government or international organisation to perform or abstain from performing any act, or
- 3) seriously destabilising or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation, shall be deemed to be terrorist offences:
  - (a) attacks upon a person’s life which may cause death;
  - (b) attacks upon the physical integrity of a person;
  - (c) kidnapping or hostage taking;
  - (d) causing extensive destruction to a Government or public facility, a transport system, an infrastructure facility, including an information system, a fixed platform located on the continental shelf, a public place or private property likely to endanger human life or result in major economic loss;
  - (e) seizure of aircraft, ships or other means of public or goods transport;
  - (f) manufacture, possession, acquisition, transport, supply or use of weapons, explosives or of nuclear, biological or chemical weapons, as well as research into, and development of biological and chemical weapons;
  - (g) release of dangerous substances, or causing fires, floods or explosions the effect of which is to endanger human life;
  - (h) interfering with or disrupting the supply of water, power or any other fundamental natural resource the effect of which is to endanger human life;
  - (i) threatening to commit any of the acts listed in (a) to (h).

Fonte: Council of Europe (2002).

São ainda reconhecidas como relevantes as definições do Conselho de Segurança da ONU, da Resolução 1566 de 2004, e a norte-americana, contida no *U.S. Code* (figura 6). É importante ressaltar que mesmo internamente nos EUA há divergências entre agências e órgãos acerca da definição de terrorismo. Apesar de ser uma das definições mais restritas de terrorismo, a definição americana não teve grande influência em outras legislações nacionais, por estar baseada em um conjunto complexo de leis pré-existentes do direito penal americano, não sendo facilmente exportável (ROACH, 2015). Todavia, isso não significa que os EUA não sejam

influentes em questões relacionadas ao combate do terrorismo, como será discutido posteriormente nesse capítulo e nos que seguem.

FIGURA 6 – Definição de terrorismo dos Estados Unidos: *U.S. Code* (1988)

(1) The term “international terrorism” means activities that –  
 (a) involve violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State, or that would be a criminal violation if committed within the jurisdiction of the United States or of any State;  
 (b) appear to be intended –  
 (i) to intimidate or coerce a civilian population;  
 (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or  
 (iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and  
 (c) occur primarily outside the territorial jurisdiction of the United States, or transcend national boundaries in terms of the means by which they are accomplished, the persons they appear intended to intimidate or coerce, or the locale in which their perpetrators operate or seek asylum”.

Fonte: *Library of Congress* (1988).

Como também será discutido mais adiante, o Conselho de Segurança da ONU emitiu, desde 2001, diversas resoluções acerca do tema terrorismo. Todavia, seu conceito foi tratado inicialmente de maneira ampla, sem que houvesse uma preocupação com uma definição mais limitada e restrita. É apenas em 2004, com a Resolução 1566 que o órgão confere sentido ao termo, conforme mostrado na figura 7 abaixo. A definição do CS/ONU é, desde então, adotada, mesmo que com algumas adaptações, pelos países-membros do órgão.

FIGURA 7 – Definição de terrorismo segundo o Conselho de Segurança da ONU: Resolução 1566 (2004)

“[...] criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offenses within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature”.

Fonte: *ONU* (2004a).

A partir da explanação acima, é possível inferir que a identificação do que é o “terrorismo” ou de quem é o “terrorista” não pode simplesmente ser vista como um *checklist* de atributos que vão sendo ticados, enquadrando ou não atores e ações em determinada categoria. Logo, esse rótulo é fruto de um julgamento analítico subjetivo e orientado por um conjunto de valores inerentes a quem faz tal classificação, seja um governo, a mídia, uma instituição ou um pesquisador.

Neste trabalho, nos interessa examinar como essa subjetividade do termo “terrorismo” modela e limita as políticas de combate. Por isso, qualifico como grupos terroristas aqueles que são designados como tal por meio de algum processo oficial, ou seja, as chamadas “listas sujas”<sup>27</sup>, independente de minha concordância pessoal com esta classificação. Procurarei explorar as subjetividades existentes por trás das categorizações, porém, sem julga-las de maneira maniqueísta ou no espectro certo/errado, por considerar tal avaliação como ilusória, superficial e inadequada ao objetivo deste trabalho. Dentro da perspectiva crítica dos estudos sobre terrorismo e contraterrorismo, o estudo dessas listas ainda não produziu tantos debates quanto outras práticas de segurança que se utilizam de tecnologia, como a vigilância e o uso de algoritmos (DE GOEDE; SULLIVAN, 2016).

As listas sujas são um instrumento de regulação e ordenamento de milhões de nomes de indivíduos e organizações atualizadas diariamente por meio de um processo contínuo de análise, inclusão e substituição de nomes. As listas são sistematizadas de acordo com seus alvos: listas de sanções contra grupos ou indivíduos considerados terroristas, listas de exclusão aérea, listas de alvos a serem abatidos por drones, listas de empresas não confiáveis, listas de clientes bancários devedores etc. As listas sujas são fruto de um esforço de inteligência, que envolve a análise de metadados, utilização de tecnologia de geolocalização, rastreamento e escuta telefônica.

Existem hoje mais de 200 listas públicas, nacionais e internacionais, elaboradas por países como EUA e UK, e instituições como a ONU e a UE, que contém nomes de suspeitos de praticarem terrorismo (DE GOEDE, 2018). Nos EUA, a *Terrorist Identities Datamart Environment* (TIDE), lista elaborada pelo *National Counterterrorism Center* (NCC), contava,

---

<sup>27</sup> O termo aparece na literatura em inglês como “*blacklists*”. Todavia, não se adotará nesse trabalho a sua tradução literal, “listas negras”, pois apesar de ser encontrado dessa maneira na literatura, entende-se que se trata de uma linguagem pejorativa. Por isso, será dada preferência para o termo “listas sujas”, ou apenas “listas”.

em 2017, com 1,6 milhões de nomes<sup>28</sup>, e por isso é considerada a “base de dados mestre” (DE GOEDE; SULLIVAN, 2016). O Departamento de Segurança Nacional dos EUA também publica a sua própria lista, a *Terrorist Screening Database* (TSDB), com cerca de 680 mil nomes. A TSDB também fornece para o FBI (*Federal Bureau of Investigation*) uma lista de exclusão aérea, utilizada para impedir que indivíduos embarquem para os EUA, saiam do país ou simplesmente passem por ele, além de uma lista de passageiros para triagem e questionamentos de segurança mais intensivos.

No Reino Unido, o *Office of Financial Sanctions Implementation*, instituição do Departamento do Tesouro britânico, é encarregado de elaborar a lista dos indivíduos e entidades que devem sofrer sanções financeiras. É possível ter acesso livre à lista atualizada<sup>29</sup>, que é organizada por país e ainda traz as seguintes informações sobre cada indivíduo ou organização listados: nome; nacionalidade (apenas para indivíduos); endereço ou localização atual; número do passaporte (apenas para indivíduos); filiação ou ocupação (apenas para indivíduos); líderes e site (apenas para grupos); data de inclusão na lista e data de atualização dos dados; e se está presente também na lista da União Europeia. A figura 8 abaixo mostra alguns dos indivíduos e grupos listados que são considerados terroristas pela lista britânica.

FIGURA 8 – Lista Parcial de Sanções Financeiras do Reino Unido (atualizada em 03/02/2020)

<p><b>Status: Asset Freeze Targets</b>  <b>REGIME: Terrorism and Terrorist Financing</b>  <b>INDIVIDUALS</b></p> <p>1. <b>Name 6:</b> ABDOLLAHI 1: HAMED 2: n/a 3: n/a 4: n/a 5: n/a. <b>DOB:</b> 11/08/1960. <b>POB:</b> Iran a.k.a: ABDULLAHI, Mustafa <b>Nationality:</b> Iranian citizenship <b>Passport Details:</b> D9004878 <b>Other Information:</b> Both UK listing and EU listing. Male. <b>Listed on:</b> 17/10/2011 <b>Last Updated:</b> 16/07/2018 <b>Group ID:</b> 12205.</p> <p>2. <b>Name 6:</b> AL YACOUB 1: IBRAHIM 2: SALIH 3: MOHAMMED 4: n/a 5: n/a. <b>DOB:</b> 16/10/1966. <b>POB:</b> Tarut, Saudi Arabia <b>Nationality:</b> Saudi Arabia citizenship <b>Other Information:</b> Al-Yacoub is an alleged member of Saudi Hizballah. He has been indicted in the US for the 1996 bombing of the Khobar Towers military housing complex in Dhahran, Saudi Arabia. Both UK listing and EU listing. <b>Listed on:</b> 12/10/2001 <b>Last Updated:</b> 09/01/2019 <b>Group ID:</b> 7015.</p>
---

<sup>28</sup> O dado de 2017 é o mais atualizado, disponibilizado pelo site do Escritório do Diretor Nacional de Inteligência dos Estados Unidos, disponível em: [https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/features\\_documents/TIDEfactsheet10FEB2017.pdf](https://www.dni.gov/files/NCTC/documents/features_documents/TIDEfactsheet10FEB2017.pdf)

<sup>29</sup> A lista completa contendo os indivíduos e entidades listadas pode ser acessada em: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-consolidated-list-of-targets/consolidated-list-of-targets>

3. **Name 6:** AL-NASSER 1: ABDELKARIM 2: HUSSEIN 3: MOHAMED 4: n/a 5: n/a. **POB:** Al Ihsa, Saudi Arabia **Nationality:** Saudi Arabia citizenship **Other Information:** Al-Nasser is an alleged member of Saudi Hizballah. He has been indicted in the US for the 1996 bombing of the Khobar Towers military housing complex in Dhahran, Saudi Arabia. Both UK listing and EU listing. **Listed on:** 12/10/2001 **Last Updated:** 19/02/2018 **Group ID:** 7008.

4. **Name 6:** ARBABSIAR 1: MANSSOR 2: n/a 3: n/a 4: n/a 5: n/a. **DOB:** (1) 15/03/1955. (2) 06/03/1955. **POB:** Iran a.k.a: ARBABSIAR, Mansour **Nationality:** Iranian national and US national/citizen **Passport Details:** (1) C2002515 (Iran) (2) 477845448 (USA) **National Identification no:** 07442833 (USA driving licence). Expiry date 15 Mar 2016. **Address:** United States of America. **Other Information:** Both UK listing and EU listing. Male. **Listed on:** 17/10/2011 **Last Updated:** 16/07/2018 **Group ID:** 12206.

[...]

## ENTITIES

1. **Organisation Name:** ABU NIDAL ORGANISATION (ANO) a.k.a: (1) Arab Revolutionary Brigades (2) Black September (3) Fatah Revolutionary Council (4) Revolutionary Organisation of Socialist Muslims **Other Information:** EU listing only. **Listed on:** 02/11/2001 **Last Updated:** 01/09/2010 **Group ID:** 6933.

[...] 7. **Organisation Name:** DIRECTORATE FOR INTERNAL SECURITY OF THE IRANIAN MINISTRY FOR INTELLIGENCE AND SECURITY **Listed on:** 09/01/2019 **Last Updated:** 09/01/2019 **Group ID:** 13742.

8. **Organisation Name:** EJERCITO DE LIBERACION NACIONAL (ELN) a.k.a: National Liberation Army **Other Information:** Both UK listing and EU listing. **Listed on:** 02/11/2001 **Last Updated:** 09/10/2018 **Group ID:** 7364.

9. **Organisation Name:** EUZKADI TA ASKATASUNA a.k.a: (1) Basque Fatherland and Liberty (2) ETA **Other Information:** UK listing only. **Listed on:** 02/11/2001 **Last Updated:** 17/01/2019 **Group ID:** 7083.

[...] 11. **Organisation Name:** HAMAS INCLUDING IZZ-AL-DIN AL-QASSEM **Other Information:** EU listing only. **Listed on:** 15/09/2003 **Last Updated:** 17/03/2011 **Group ID:** 7855.

12. **Organisation Name:** HIZBALLAH MILITARY WING a.k.a: (1) Hezbollah Military Wing (2) Hezbollah Military Wing (3) Hisbollah Military Wing (4) Hizb Allah Military Wing (5) Hizbollah Military Wing (6) Hizbu'llah Military Wing (7) Hizbullah Military Wing **Other Information:** Both UK listing and EU listing. This listing includes the Jihad Council and all units reporting to it, including the External Security Organisation. **Listed on:** 02/11/2001 **Last Updated:** 17/01/2019 **Group ID:** 7177.

[...] 16. **Organisation Name:** KURDISTAN WORKERS' PARTY a.k.a: (1) KADEK (2) KONGRA-GEL (3) PKK **Other Information:** EU listing only. **Listed on:** 02/11/2001 **Last Updated:** 17/03/2011 **Group ID:** 7231.

17. **Organisation Name:** LIBERATION TIGERS OF TAMIL EELAM a.k.a: LTTE **Other Information:** EU listing only. **Listed on:** 02/11/2001 **Last Updated:** 17/03/2011 **Group ID:** 7126.

18. **Organisation Name:** NEW PEOPLE'S ARMY (NPA) **Other Information:** EU listing only. EU entry combines with Communist Party of the Philippines. Shown separately on UK consolidated list. **Listed on:** 14/08/2002 **Last Updated:** 01/09/2010 **Group ID:** 7572.

[...] 22. **Organisation Name:** SENDERO LUMINOSO (SL) a.k.a: Shining Path **Other Information:** Both UK listing and EU listing. **Listed on:** 02/11/2001 **Last Updated:** 09/10/2018 **Group ID:** 7440.

*Fonte: Office of Financial Sanctions Implementation HM Treasury (2020).*

Na figura acima é possível observar que são listados pelos britânicos organizações políticas e paramilitares como o Hamas, na Palestina, o braço armado do Hezbollah, no Líbano, o partido curdo PKK (Partido dos Trabalhadores do Curdistão), organizações latino-americanas como o ELN (Exército de Libertação Nacional), na Colômbia, e o Sendero Luminoso<sup>30</sup>, no Peru, o grupo separatista basco ETA, e indivíduos ligados a essas organizações. Além disso, também salta aos olhos a inclusão na lista do Ministério de Segurança e Inteligência iraniano, o que contradiz as definições que classificam apenas atores não-estatais como “terroristas”, mas que justificaria a inclusão dos “Estados párias”.

Além das listas públicas, há também listas elaboradas por empresas privadas, como a *World-Check*<sup>31</sup>, uma empresa de soluções de gerenciamento de risco da *Thompson Reuters*, ou a *Northdoor*<sup>32</sup>. No geral, essas empresas trabalham de forma a agregar e organizar diversas listas, vendendo como produto um software com uma única lista consolidada, de fácil leitura e constantemente atualizada. Além de compilar os dados pré-existentes, as empresas adicionam valor a seu produto ao também fornecerem serviços de inteligência e análise de risco.

Muitas dessas listas são extraterritoriais, ou seja, são aplicáveis por um Estado em relação a não-cidadãos agindo fora dos limites de seu Estado<sup>33</sup>. Por isso, instituições que atuam em zonas consideradas de risco, como ONGs, bancos e instituições financeiras, são requisitadas a monitorar não apenas as listas globais, como as provenientes dos regimes de sanção da ONU, mas também as extraterritoriais, que se aplicam a várias jurisdições (DE GOEDE; SULLIVAN, 2016). Os indivíduos listados não possuem meios legais de descobrir se ou porque eles estão listados. Nos EUA, por exemplo, a instrução passada aos funcionários é de nem confirmar, nem negar que o indivíduo esteja na lista.

Por um lado, as listas são um instrumento de controle que, ao fornecer um inventário amplo e categorizado de atores, produz uma ordem e uma simplificação. Por outro lado, as listas também podem ser consideradas como uma ferramenta que homogeneiza, generaliza e descontextualiza os mesmos atores, produzindo efeitos políticos e legais. Trata-se de um novo

---

<sup>30</sup> O nome oficial do grupo é Partido Comunista do Peru – Sendero Luminoso (PCP-SL).

<sup>31</sup> Site oficial da empresa: <https://www.refinitiv.com/en/products/world-check-kyc-screening>

<sup>32</sup> Site oficial da empresa: <https://www.northdoor.co.uk/sanctions-checker>

<sup>33</sup> No Brasil, por exemplo, o setor de aviação está sujeito a listas transmitidas por duas instituições norte-americanas, a TSA (*Transportation Security Administration*) e a CBP (*US Customs and Border Protection*), ambas ligadas ao Departamento de Segurança Nacional dos EUA. Logo, no Brasil aplica-se a TSDB (*Terrorist Screening Database*) para o controle de passageiros, em especial em casos de voos internacionais.

modelo de *targeting* e de prevenção, uma vez que motiva ações preventivas de segurança, como por exemplo um ataque de drones, legitimadas pela presença do nome na lista, antes mesmo da tomada de ações legais convencionais, como o julgamento do indivíduo, e antes mesmo que o ator de fato realize um ato considerado terrorista ou que se confirme sua associação com o terrorismo (DE GOEDE; SULLIVAN, 2016).

Logo, entende-se nesse trabalho que o estudo do combate ao terrorismo, e em especial de seu financiamento, não requer a elaboração ou a escolha de uma definição acerca do terrorismo para ser viabilizado, e é independente da mesma. Parte-se, em primeiro lugar, dos entendimentos já estabelecidos pelos atores na esfera internacional, como os Estados, as organizações e instituições internacionais. Para além disso, compreende-se que as motivações individuais para a execução de atos considerados terroristas deixam de ser relevantes, o terrorismo deve então ser considerado enquanto uma ação política no sentido weberiano de adequação racional entre os meios e os fins<sup>34</sup> (NASSER, 2014, p.75). Soma-se a isso, o fato de que são as situações históricas e o contexto social que acabam sendo os determinantes para a redefinição permanente de limites para uma ou outra definição, e conseqüentemente para as políticas de combate.

## **2.2 O Combate ao Terrorismo no Tempo e no Espaço**

Assim como a noção de terrorismo é seletiva e varia através do tempo e do espaço, o mesmo acontece com o contraterrorismo. A permanente redefinição de limites no que concerne o combate ao terrorismo está relacionada com o processo de construção de ameaças. Estamos falando da prática de criminalização do “outro”, daquele exógeno à sociedade, o diferente, o excluído, o pária temível. Trata-se da prática de manipular, por meio dos discursos, os medos e agressividades da população, canalizando-os para um indivíduo, classe, organização ou grupo específico, que é então demonizado e tratado como o inimigo hostil a ser combatido, garantindo, então, “suporte para amplos meios de punição dentro e fora do Estado” (PEREIRA, 2015, p. 94). Em geral, a criminalização do outro responsabiliza certos grupos nacionalmente, etnicamente ou culturalmente definidos. Essa construção possibilita ainda aos governos que

---

<sup>34</sup> A violência praticada por um ator considerado terrorista é entendida como um meio, e não um fim em si mesma. Isso significa, segundo Raymond Aron, que os atores levam em consideração os meios disponíveis a eles e que viabilizariam seus objetivos políticos e a imposição de suas vontades (ARON, 2002, p. 74).

viabilizem “outros interesses políticos que, de outra forma, não seriam viáveis” (PEREIRA, 2015, p.94).

Dessa forma, até meados dos anos 1970, crimes como sequestros, de aviões ou de pessoas, bombardeios, reféns, eram tratados como questões criminais nacionais e rotineiras, e não como terrorismo. E aqueles que cometiam esses crimes eram considerados bandidos, rebeldes, guerrilheiros, insurgentes, revolucionários, mas raramente terroristas (STAMPNITZKY, 2013). Antes disso, nos anos 1950 e 1960, esses crimes eram classificados e estudados como violência política, em contextos de manifestações, tumultos, motins, em especial atrelados ao processo de descolonização que se seguiu à Segunda Guerra Mundial na África, Oriente Médio e Ásia. Como tal, os governos da época se contrapunham a essas ações por meio de suas forças de segurança nacionais, em especial a polícia.

Quanto aos grupos responsabilizados por esses atos, perpetradores desse tipo de violência recebiam o rótulo de anti-imperialistas ou grupos revolucionários. Nessa época, o noticiário era dominado por grupos como o *Weather Underground*<sup>35</sup> e os Panteras Negras, organizações norte-americanas que, apesar de divergências de foco em suas propostas políticas, eram organizações urbanas de esquerda, que se propunham revolucionárias e cujos atos resultavam em confrontos constantes com a polícia. Apesar de ainda não serem tratadas, nesse momento, como grupos terroristas, essas organizações eram criminalizadas pelo governo norte-americano, por realizarem atos contra o mesmo, e seus líderes eram presos. Outro exemplo é o grupo Sendero Luminoso, organização de inspiração maoísta e antifascista fundada no Peru, nos anos 1960, que se opunha ao regime militar que governava o país. Seu objetivo era instaurar um regime revolucionário e comunista de base camponesa.

É característica desses grupos que suas ações fossem tomadas em âmbito local ou regional, na mesma localidade em que estavam baseados. Alguns autores, como Laqueur (2002) e Rapoport (2004), se fiam nessa particularidade como forma de diferenciar esses grupos de organizações como a Al-Qaeda, que realizam ações transnacionais, em localidades distintas das em que estão baseados. Todavia, além das inspirações internacionais ligadas a movimentos marxistas, essas organizações também serviram de influência para outros grupos insurgentes ou ligados ao movimento revolucionário internacional (como o Partido Comunista do Nepal),

---

<sup>35</sup> A organização *Weather Underground* tinha inspiração marxista-leninista e fazia oposição ao governo norte-americano e sua participação na Guerra do Vietnã. Seu modo de ação era por meio de atentados a bomba, quase sempre contra prédio do governo, como o Capitólio e o Pentágono, e bancos. Os ataques, de maneira geral, eram anunciados antes de ocorrerem, como forma de realizar a evacuação dos prédios e evitar mortes.

ou ainda criaram filiais em outros países (como as filiais dos Panteras Negras que operaram no Reino Unido e na Argélia no início dos anos 1970).

A seguir serão analisados três momentos distintos nos quais podemos observar uma mudança na lógica de governança do combate ao terrorismo no mundo, mas em particular nos Estados Unidos. A tabela abaixo, extraída do trabalho de Lisa Stampnitzky (2013) resume esses três períodos e indica, para cada um deles, a lógica de governança, os atores ou *experts* acionados para combater o terrorismo, as técnicas empregadas e o objeto dessas ações, ou seja, os atores para os quais essa lógica estava sendo direcionada em cada momento específico.

TABELA 1 – A mudança na lógica de governança do contraterrorismo

<b>Período</b>	<b>Lógica</b>	<b>Técnica</b>	<b>Atores</b>	<b>Objeto da governança</b>
<b>Anos 1970</b>	Crime; punição; gestão de crises	Emprego de leis; análise jurídica; diplomacia; extradição	Polícia; agências de inteligência; advogados; criminologistas	Atores e organizações terroristas; eventos e incidentes
<b>Anos 1980 e 1990</b>	Prevenção; retaliação; guerra limitada; gestão de risco	Traçar cenários (extrapolar possibilidades futuras); narrativas; inteligência; regulação (armas de destruição em massa)	Agências regulatórias nacionais e internacionais; <i>think tanks</i> ; cientistas; militares	Grupos terroristas e Estados apoiadores do terrorismo ou Estados Falidos
<b>Anos 2000- atual</b>	Preempção; guerra global; intervenções	Inteligência; <i>datamining</i> ; intervenção financeira; leis; listas; controle de fronteiras	Agências regulatórias internacionais; agências nacionais (militares, agências de inteligência, poder executivo)	Redes terroristas transnacionais

Fonte: Extraído e traduzido de Stampnitzky (2013).

### 2.2.1 Terrorismo como questão de polícia

É apenas nos anos 1970 que o terrorismo e o contraterrorismo começam a se consolidar na literatura enquanto objetos de estudo inseparáveis e como um problema social específico, ainda que não estivessem no centro da agenda internacional. A inauguração simbólica dos estudos sobre terrorismo e contraterrorismo ocorre em 1972, com o episódio das Olimpíadas de Munique, quando oito membros do grupo nacionalista palestino Setembro Negro invadem o dormitório dos atletas israelenses, fazendo nove reféns. Em troca dos reféns, demandavam a soltura de 236 palestinos presos em Israel, além de membros da RAF (*Red Army Faction*, ou grupo *Baader-Meinhof*, organização alemã de extrema esquerda) presos na Alemanha Ocidental. Em uma tentativa fracassada de resgate pela polícia, todos os reféns foram mortos, além de cinco palestinos e um policial. O episódio foi televisionado mundialmente em tempo real para aproximadamente 9 milhões de espectadores e teve ampla repercussão midiática (STAMPNITZKY, 2013, pp. 21-22).

É possível afirmar que na década de 1970 a característica comum atribuída aos grupos considerados terroristas era de que consistiam em organizações de esquerda, de inclinação marxista-leninista. Os grupos ativos mais famosos na época eram a RAF, ativa na Alemanha; as Brigadas Vermelhas, na Itália, que ficaram conhecidas pelo sequestro do político Aldo Moro, ex-primeiro-ministro italiano; e o Exército Vermelho Japonês, um grupo ativo não apenas no Japão, mas que, em 1974, invadiu a embaixada Francesa em Haia na tentativa de pressionar pela libertação de um de seus membros.

Apesar do episódio em Munique ter provocado uma virada nos estudos de terrorismo, apenas um pequeno grupo de especialistas, dentro dos estudos de segurança, se empenhavam na consolidação da área por meio de discussões históricas e conceituais. É possível nomear como os principais autores e contribuições da época: Ted Gurr (1970), David Rapoport (1971), Martha Crenshaw (1972), Paul Wilkinson (1974, 1977) (trazendo uma ampla análise conceitual e histórica, e discutindo o balanço entre liberdades civis e segurança em democracias liberais) e Walter Laqueur (1977a). Além desses autores, em 1972 é estabelecido por Brian Jenkins o primeiro programa de pesquisa sobre terrorismo na RAND<sup>36</sup> e em 1977 é criada a primeira

---

<sup>36</sup> A *RAND Corporation* é um *think tank* norte-americano criado após o fim da Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo é desenvolver pesquisas e análises para tomadas de decisão nos setores público e privado. Seus recursos advêm, em sua maioria, de agências governamentais norte-americanas, como o Departamento de Defesa (21,9%), Departamento de Saúde e Serviços Humanos (20,7%), Força Aérea (15,3%) e Exército (13,7%), entre outros, somando US\$ 318,7 milhões (referente ao ano fiscal de 2017).

revista especializada no tema, *Terrorism: An International Journal*, editada por Yonah Alexander (RANSTORP, 2009, p.19).

Nos anos 1970, o foco desses estudiosos recaiu sobre o *modus operandi* dos grupos terroristas. O que os interessava era compreender as técnicas, os métodos de ação utilizados, a seleção dos alvos. Era interesse dos pesquisadores também compreender a dimensão internacional desses grupos e como operavam em conjunto, por exemplo, a ligação entre o Exército Vermelho Japonês e grupos Palestinos que realizaram ataques conjuntos na Europa. Nessa época a maioria dos atos considerados terroristas consistia em sequestros para fazer reféns, assim, o tratamento dado a esses grupos era o mesmo concedido a outros criminosos. Predominaram nessa época as lógicas de punição pelos meios jurídico legais no âmbito nacional, utilizando-se das práticas de acusações, julgamentos, encarceramento, e no âmbito internacional, das normas e práticas do direito internacional, da diplomacia e extradição. Também foi utilizada a lógica da gestão de crises como política contraterrorista, com a adoção de respostas emergenciais a eventos e incidentes considerados terroristas por meio, especialmente, de policiais e táticas de policiamento.

Os anos 1970 também foram marcados pela criação de cronologias e bases de dados sobre terrorismo, além de um conjunto de conferências<sup>37</sup>, que contavam com especialistas de várias áreas, entre civis e militares, acadêmicos e formuladores de políticas públicas (RANSTORP, 2009). Em 1972 o presidente Nixon criou o *Cabinet Committee to Combat Terrorism*<sup>38</sup>, que, por meio de um contrato com a RAND, buscava ampliar o conhecimento do governo norte-americano acerca das origens, teorias, estratégias e táticas do então denominado “terrorismo moderno” (STAMPNITZKY, 2013). Entre os principais projetos desse contrato estava a criação de uma cronologia dos eventos e casos internacionais de terrorismo.

---

Esses dados foram obtidos diretamente da prestação de contas disponível no site da RAND: [https://www.rand.org/about/clients\\_grantors.html](https://www.rand.org/about/clients_grantors.html).

<sup>37</sup> As primeiras conferências internacionais sobre o tema do “terrorismo” eram promovidas pelo governo norte-americano, mais especialmente o Departamento de Estado (1976), e contaram com a participação de membros do governo e acadêmicos que iniciaram uma comunidade epistêmica influente, dominando as publicações e o financiamento à pesquisa na época (RANSTORP, 2009, p.21).

<sup>38</sup> O *Cabinet Committee to Combat Terrorism* era um comitê que reunia os mais altos funcionários do governo norte-americano (o Secretário de Estado, o Secretário do Tesouro, o Secretário de Defesa, o Secretário de Transportes, o Embaixador dos EUA na ONU, o Assistente do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional, o Assistente do Presidente para Assuntos Internos e os Diretores da CIA e do FBI) com o objetivo de reunir inteligência e determinar medidas de prevenção e combate ao terrorismo, interna e externamente. Assim, o presidente Nixon se tornou o primeiro a iniciar uma campanha global contra o terrorismo. Todavia, como o tema não era prioridade, o Comitê foi dissolvido durante o governo Carter, que passou a conferir ao *National Security Council* (NSC) a responsabilidade sobre questões relacionadas ao terrorismo (BARBER, 2016).

Essas bases de dados e conferências serviam para comunicar aos agentes do governo norte-americano e seus aliados, à população e à toda comunidade acadêmica a amplitude do problema, conferindo legitimidade científica ao estudo do terrorismo. Além disso, demonstrava a necessidade de especialistas no tema, e logo, de financiamento às suas pesquisas. Em sua brilhante análise sobre a criação do campo de estudos e do especialista em terrorismo, Lisa Stampnitzky (2013) demonstra como a agenda política daqueles que estabeleciam os comitês de financiamento teve um efeito sobre as agendas de pesquisa desenvolvidas pela comunidade acadêmica, que por sua vez perpetuava a elevada visibilidade da ameaça terrorista, justificando ações contraterroristas governamentais e internacionais e a continuação desse ciclo.

Em 1980, no contexto da Guerra Fria e diante da crise com o Irã<sup>39</sup>, o terrorismo foi tema central na corrida eleitoral para a presidência norte-americana entre Ronald Reagan e Jimmy Carter. A vitória de Reagan trouxe consigo uma mudança de foco da política de combate ao terrorismo, afastando-se das políticas adotadas nos anos 1970 por Nixon e Carter (da diplomacia e gestão de crises, por meio da lógica do risco e da implementação das leis), para um contraterrorismo governado pela lógica da guerra. Isso fica evidente na Diretiva de Segurança Nacional 138 de Reagan, que apelava para uma “mudança de ações de defesa passivas para medidas ativas”. Em julho de 1985, em um discurso na *American Bar Association* (Associação Americana de Advogados), Reagan chamou o terrorismo de um “ato de guerra” (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004).

Nessa época, o governo assumiu como prática contraterrorista a técnica de deslegitimação, ou seja, o terrorista era definido de modo a estar fora das leis do crime e da guerra, sendo, portanto, um ator ilegítimo, tanto em seus meios de ação, quanto em seus fins. Além disso, são adotadas políticas de retaliação militar. Por exemplo, em abril de 1986, os Estados Unidos bombardearam cidades na Líbia em resposta a um ataque em uma discoteca em Berlim que matou um soldado americano. Esse episódio, assim como a invasão do Iraque em 2003, é citado no *“The 9/11 Commission Report”* como um “símbolo do uso do poder militar como forma efetiva de contraterrorismo – retaliação com emprego limitado do poder aéreo, visando apenas a dissuasão” (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS

---

<sup>39</sup> Em 1979, o Irã passa por um processo revolucionário que derruba o então governante, Xá Mohammad Reza Pahlavi, aliado do governo dos EUA, e que tem como uma de suas características o anti-americanismo. Em 1980 é instaurada uma República Islâmica, liderada pelo Ayatollah Khomeini. O episódio também é marcado pela crise dos reféns da embaixada americana em Teerã. Em novembro de 1979, 52 pessoas foram feitas reféns na embaixada americana durante 444 dias por um agrupo de militantes iranianos. Essa crise com o Irã gerou impactos significativos na relação dos EUA com o país que perduram até hoje (HOFFMAN, 2006, p. 279).

UPON THE UNITED STATES, 2004). Essas práticas vieram também acompanhadas de uma nova narrativa: a do terrorismo como luta civilizacional das democracias ocidentais contra uma rede de terroristas apoiados pela União Soviética, que seria então a fornecedora de treinamento, financiamento e equipamento de terroristas internacionais.

Essa narrativa propagada por especialistas, acadêmicos e políticos de que o terrorismo internacional era orquestrado pela União Soviética tem origem em três elementos: a Conferência de Jerusalém sobre terrorismo internacional de 1979, a controvérsia em torno da publicação do livro de Claire Sterling, *“The Terror Network: the Secret War of International Terrorism”*, de 1981, e as audiências do Subcomitê do Senado dos EUA sobre Segurança e Terrorismo (SST) que ocorreram entre 1981 e 1986. Esses três eventos reproduziam as alegações feitas pelo governo Reagan de que era a URSS apoiava grupos terroristas ao redor do mundo com o objetivo de desestabilizar governos aliados aos EUA, além de terem, por outro lado, servido para legitimar ideologicamente o envolvimento dos governos ocidentais na repressão dos movimentos de esquerda em partes do mundo em desenvolvimento (JACKSON; SMYTH; GUNNING, 2009).

Foi na Conferência de Jerusalém de 1979 que as novas narrativas do patrocínio soviético ao terrorismo e do terrorismo como um ataque à civilização ocidental foram introduzidas a alguns indivíduos que seriam cruciais para a sua disseminação (STAMPNITZKY, 2013). A Conferência foi financiada pelo Jonathan Institute, um *think tank* israelense fundado pelo futuro primeiro-ministro Benjamin Netanyahu<sup>40</sup>, e contou com a participação de especialistas norte-americanos e figuras políticas notáveis<sup>41</sup>, além de ter recebido ampla cobertura da mídia. Em 1984, a partir das discussões realizadas na Conferência, Netanyahu publica o livro *“Terrorism: How the West Can Win”*, em que deixa claro como o objetivo da mesma era de lançar e disseminar uma nova estrutura de entendimento acerca terrorismo: que o terrorismo era tanto

---

<sup>40</sup> Embora o *Jonathan Institute* fosse formalmente uma organização não-governamental, mantinha laços estreitos com o Estado de Israel. Isso pode ser ilustrado pela própria composição de seu comitê administrativo, que continha membros do governo israelense (em exercício na época e até nos dias de hoje): o presidente honorário do instituto era o presidente israelense Ephraim Katzir; a ex-primeira ministra Golda Meir também atuou como presidente; e outros membros do comitê incluíam o primeiro ministro Menachem Begin, o ministro das Relações Exteriores Moshe Dayan, o ministro da Defesa, Ezer Weizman, o ministro da agricultura Ariel Sharon, o ex-primeiro ministro Yitzhak Rabin, e o ex-ministro da defesa Shimon Peres (STAMPNITZKY, 2013).

<sup>41</sup> Estiveram presentes na Conferência vários senadores norte-americanos e figuras relevantes, como o futuro vice-presidente (e presidente) George H. W. Bush, além de representantes do Centro Russo de Pesquisa da Universidade de Harvard (na figura de Richard Pipes), do *American Enterprise Institute* (AEI) e do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) (STAMPNITZKY, 2013). Todos esses tiveram um papel significativo em levar essas narrativas de volta aos Estados Unidos.

um movimento quanto uma tática, que o terrorismo era uma ameaça dirigida especificamente à “civilização”, às “democracias” e ao “Ocidente”, e que o terrorismo era um produto direto da luta soviética contra o Ocidente. Dessa forma, “a batalha contra o terrorismo fazia parte de uma luta maior, entre as forças da civilização e as forças da barbárie, e que, se não fosse contestado, o terrorismo continuaria a se espalhar com consequências desastrosas” (NETANYAHU, 1984). Além de ter produzido um impacto incontestável na percepção ocidental sobre o terrorismo internacional, a Conferência também foi relevante para o enquadramento da OLP como um grupo considerado terrorista.

O livro de Claire Sterling foi a pedra angular dessa narrativa, se tornou um *best-seller* em vários países, incluindo nos Estados Unidos, transformando-se em um dos livros mais influentes sobre terrorismo até hoje. “*The Terror Network*” foi inclusive promovido pelo próprio governo Reagan, o Secretário de Estado Alexander Haig distribuiu trechos do livro aos membros do Congresso e a Agência Internacional de Comunicações dos Estados Unidos o promoveu no exterior por meio de seus centros culturais (STAMPNITZKY, 2013). A autora defende que os grupos terroristas estão internacionalmente conectados por uma rede, cujos elos foram propositadamente forjados e são mantidos pela União Soviética e também seus dois principais representantes nesse sentido, Cuba e os palestinos (STERLING, 1981).

Em contraste com essa recepção entusiasmada, o livro também foi recebido de maneira mais cética por especialistas. Analistas da CIA, por exemplo, avaliaram que o livro foi “mal pesquisado”, tendo utilizado “evidências falhas”, com “citações fora de contexto” e “dados impossíveis de reproduzir” (SCHMID; JONGMAN, 1988, p. 105), uma vez que as acusações feitas no livro, assim como várias de suas fontes, são originárias de campanhas de desinformação da CIA, que ligavam a Brigada Vermelha italiana à União Soviética. Outra parte do problema consistia na construção de um entendimento de terrorismo por Claire Sterling, que ligava os soviéticos ao apoio às guerras de libertação que ocorriam em países menos desenvolvidos, o que de fato ocorreu, mas relacionava esses grupos revolucionários ao terrorismo.

Contudo, enquanto os analistas da CIA reagiam aos argumentos de Sterling, funcionários de alto escalão norte-americano, como Bobby Ray Inman, vice-diretor da CIA, e Eugene Tighe, diretor da *Defense Intelligence Agency*, eram simpáticos à teoria. Timothy Naftali identificou esse momento como um ponto de virada crucial na história do contraterrorismo nos EUA, pois a elite do terrorismo dentro do governo norte-americano recusava-se a dizer que essa tese não estava correta, o que teve impacto direto sobre os esforços práticos de contraterrorismo (NAFTALI, 2009). Os *think tanks* também foram fundamentais

para a disseminação dessa narrativa do terror soviético, fornecendo uma plataforma institucional para promover e coordenar sua divulgação. O CSIS (*Center for Strategic and International Studies*), foi o lar de vários especialistas em terrorismo durante os anos 1980 que eram simpatizantes da teoria soviética, incluindo Ray Cline, Yonah Alexander e Walter Laqueur. Ray Cline, por exemplo, que era associado sênior do CSIS desde 1974, já havia trabalhado anteriormente no governo dos EUA por mais de trinta anos, inclusive como vice-diretor de inteligência da CIA (de 1962 a 1966), e diretor do *Bureau of Intelligence and Research* do Departamento de Estado (de 1969 a 1973). Juntamente com Yonah Alexander, publica em 1984 o livro *“Terrorism: The Soviet Connection”*, fazendo coro a essa narrativa.

Diante dessas contradições e embates acadêmicos e institucionais, em 1981 o Senado norte-americano estabeleceu um Subcomitê sobre Segurança e Terrorismo para discutir, em um fórum público, a veracidade das reivindicações acerca da conexão entre os soviéticos e o terrorismo internacional. Todavia, é possível averiguar que o propósito verdadeiro das audiências não era gerar um debate, mas aumentar a consciência pública sobre a teoria soviética. Quase todos os especialistas chamados como testemunhas nas audiências entre 1981 e 1986 a confirmaram. Do total de sessenta e cinco testemunhas, trinta e dois eram funcionários ou representantes eleitos do governo dos EUA e dezoito testemunharam como ex-membros de organizações terroristas ou como vítimas de terrorismo. Dos vinte e cinco restantes, sete eram defensores notáveis da teoria soviética, incluindo Ray Cline e Robert Moss, que também haviam se apresentado na Conferência de Jerusalém em 1979 (STAMPNITZKY, 2013).

Esses três eventos são a evidência de que a possibilidade de geração de conhecimento neutro e imparcial sobre terrorismo e contraterrorismo é cada vez mais questionada. As pesquisas nesse período apresentavam fontes altamente políticas de informação, como os relatórios do Congresso norte-americano. Isso sugere uma aceitação pela comunidade epistêmica dos esforços da administração Reagan para persuadir a opinião pública e a elite nos Estados Unidos com a finalidade de justificar ações de intervenção em países supostamente ameaçados pelo terrorismo, como a Nicarágua (RAPHAEL, 2009). Além disso, nesse período, as pesquisas tendiam a focar nos eventos do momento, e não tanto nos elementos históricos do terrorismo (RANSTORP, 2009). Logo, a reformulação da política de combate ao terrorismo como uma guerra não representava apenas uma mudança de discurso, mas também deu o tom de como o governo Reagan, e por conseguinte os governos de George H. W. Bush (1989-1993) e Bill Clinton (1993-2001), tratariam do problema.

### 2.2.2 A expansão do Contraterrorismo

Nos anos 1990, com a queda do muro de Berlim, a separação da União Soviética e o fim da Guerra Fria, é possível perceber um declínio no número de publicações, no nível de colaboração entre os autores, na demanda e no financiamento das pesquisas que tinham o terrorismo e o contraterrorismo como objeto de estudo. Magnus Ranstorp (2009) fala em um seleto grupo de 24 autores produzindo a maioria das publicações e definindo as fronteiras metodológicas e conceituais da área. Enquanto campo de estudos, o terrorismo atraía poucos pesquisadores e tinha dificuldade de mantê-los, sendo que muitos publicavam apenas um artigo sobre o tema, não havendo de fato uma especialização. Assim como em outras épocas, os estudiosos focavam nos grupos ativos, de que forma eles realizavam ataques e como os governos reagiam a eles. Há um boom de publicações sobre grupos nacionalistas e separatistas com a ascensão do IRA (*Irish Republican Army*), que lutava no Reino Unido, e do ETA, o grupo separatista basco na Espanha, assim como os Tigres da Pátria Tamil, no Sri Lanka e na Índia.

Outros nichos de estudo receberam especial atenção nessa época, trazendo para os holofotes novos grupos de especialistas. Estudos sobre o tema do chamado “terrorismo islâmico” começaram a aparecer nos Estados Unidos já no final da década de 1970, após a revolução iraniana. Todavia, nos anos 1990, ganhará a dimensão de uma nova ameaça “civilizacional” com as publicações dos artigos *“The roots of Muslim rage”*, de Bernard Lewis (1990), e *“The clash of civilizations?”*, de Samuel Huntington (1993). A contribuição de Lewis (1990) para a perspectiva do “terrorismo islâmico” é a de que a “fúria muçulmana” não é deveras racional<sup>42</sup> ou fundada em queixas pertinentes. Por outro lado, Huntington (1993) argumenta que a política mundial está entrando em uma nova fase, na qual as principais causas do conflito não seriam econômicas ou ideológicas, mas civilizacionais.

Outro nicho que ganhou atenção foi o “terrorismo suicida”, em especial com a adoção dessa prática pelo Hamas contra alvos militares nos territórios ocupados e alvos civis e militares dentro de Israel. O Hamas não originou o uso dessa tática, que anteriormente havia sido mais fortemente associada ao Hezbollah, devido à prática de atentados suicidas no Líbano nos anos 1980 (NASSER, 2014). Também aumentou a preocupação com a possibilidade de que os terroristas adquirissem armas de destruição em massa, como armas nucleares e biológicas, e

---

<sup>42</sup> Essa alegação de irracionalidade foi amplamente reproduzida e difundida, mesmo quando outros apontaram que atentados suicidas poderiam, em algumas circunstâncias, ser vistos como uma ação claramente racional (PAPE, 2003).

muito se conspirou em torno disso. Quando Clinton chega ao governo dos Estados Unidos, em 1993, entra também para compor sua administração um grupo de defensores da tese da ameaça do bioterrorismo (como o microbiologista Frank Young, diretor do Escritório de Preparação para Emergências do Serviço de Saúde Pública, Richard Clarke, que presidiu o Grupo de Segurança Contra o Terrorismo e Richard Danzig, subsecretário da Marinha) e são destinados US\$ 94 milhões para construir um estoque de medicamentos em caso de ataque químico ou biológico (STAMPNITZKY, 2013).

Com isso, começa-se a desenhar uma nova narrativa, que será dominante na década de 1990, mas também na seguinte, de um “novo terrorismo”, islâmico, hostil à civilização ocidental, em que os terroristas estavam ficando mais perigosos e irracionais. Autores como Bruce Hoffman (1998) e Walter Laqueur (1999) contribuíram fortemente para a emergência dessa narrativa, já explanada na introdução do presente trabalho. Alguns ataques na época contribuíram para reforçar esses discursos. O ataque de 26 de fevereiro de 1993 ao *World Trade Center* em Nova York<sup>43</sup>, o ataque com gás sarin no metrô de Tóquio em 20 de março de 1995<sup>44</sup> e o bombardeio do Edifício Federal Alfred P. Murrah em Oklahoma City em 19 de abril de 1995<sup>45</sup>, romperam, segundo esses autores, com o “roteiro” esperado de reivindicações, publicidade e exigências declaradas dos grupos e indivíduos considerados terroristas. Além disso, pela primeira vez, é direcionada atenção a um novo grupo, a Al-Qaeda<sup>46</sup>.

Em 1995, um *report* da CIA mencionava um fluxo recente de relatórios sobre Osama Bin Laden e uma organização chamada Al-Qaeda (NATIONAL COMMISSION ON

---

<sup>43</sup> Esse ataque, via bombas explodidas na garagem do porão, matou cinco pessoas e feriu mais de mil, e foi considerado na época o maior bombardeio em solo norte-americano na história moderna.

<sup>44</sup> A autoria do ataque ao metrô de Tóquio foi concedida a um grupo japonês denominado Aum Shinrikyo. O ataque matou 13 pessoas e feriu 980, segundo dados oficiais. Todavia, há estimativas que chegam a 6 mil pessoas feridas.

<sup>45</sup> Este ataque matou 168 pessoas e feriu mais de 800, no que foi então o mais mortífero ataque terrorista dentro dos Estados Unidos. Comentários iniciais acerca do ataque atribuíram sua autoria a terroristas árabes ou muçulmanos. Todavia, os perpetradores identificados, Timothy McVeigh, Terry Nichols e Michael Fortier, eram americanos, brancos e cristãos, e estavam ligados a milícias de direita anti-governo. O atentado também chamou atenção para o tipo de terrorismo praticado por “lobos solitários”.

<sup>46</sup> A Al-Qaeda é um movimento que teve início nos anos 1980 no sudeste do Afeganistão como parte da insurgência *mujahidin*, que estava então lutando para expulsar as forças soviéticas do país. O movimento era apoiado pela Agência de Inteligência Paquistanesa (*Pakistani Inter-Service Intelligence*) e pela CIA e liderado por Osama bin Laden. Nos anos 1990, bin Laden retorna ao Afeganistão, após passagens pela Arábia Saudita e Sudão, para auxiliar o movimento islâmico do Talibã a unificar o país em torno de um Estado teocrático. Nos anos 2000, a Al-Qaeda tomou a forma de uma rede que se estendia por diversos países e podia ser considerada como um movimento revolucionário determinado a destituir regimes que não eram aceitos.

TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004). Alguns anos depois mais atenção recaiu sobre esse grupo, quando dos ataques a bomba simultâneos às embaixadas dos EUA em 7 de agosto de 1998 em Dar es Salaam, na Tanzânia, e Nairobi, no Quênia. Mais de 250 pessoas foram mortas nos ataques e mais de 5 mil ficaram feridas. Os atentados foram atribuídos a Osama bin Laden, reforçando as previsões sobre as crescentes ameaças do terrorismo fundamentalista islâmico e do terrorismo como um “conflito de baixa intensidade”. Diante desses ataques, o discurso do combate ao terrorismo passou a defender a necessária e urgente presença oficial dos EUA em todo o mundo. Em resposta, os Estados Unidos bombardearam locais no Sudão e no Afeganistão que supostamente serviram como campos de treinamento de terroristas. Segundo Martha Crenshaw:

O governo Clinton reconheceu o ineditismo da Al-Qaeda e compreendeu que a principal ambição de bin Laden era realizar um ataque em solo norte-americano. Foram então discutidas alternativas para além dos ataques aéreos restritos. As conversações tornaram-se mais intensas entre 1998 e 2000, quando foram autorizadas operações secretas (CRENSHAW, 2010, p. 62).

O contraterrorismo na década de 1990 continuou a ser dominado por uma lógica de retaliação. Todavia, soma-se a isso uma nova ênfase em políticas de prevenção, que tem como alicerces o risco e a imaginação. Quanto ao primeiro, apesar do tema do terrorismo ter adquirido centralidade no debate político e nas nossas vidas, o risco estatístico de mortes por ataques terroristas fora de zonas de conflito é baixo. A probabilidade de uma pessoa morrer em um ataque terrorista é de 1 em 80 mil, enquanto a chance de morte por queda é de uma a cada 236 (BOOTH; DUNNE, 2012). Apesar disso, as ameaças terroristas contribuíram para romper com um aspecto fundamental da modernidade: a ideia de que os Estados seriam capazes de racionalizar e reduzir a incerteza e o risco, por meio da ciência, do desenvolvimento tecnológico, político e social (MAVELLI, 2016). Todavia, conforme a ciência foi se mostrando incapaz de calcular e controlar o risco de forma eficaz (por exemplo nos casos do aquecimento global e das crises financeiras), a lógica da incerteza reduzida ao risco “normal” foi substituída pelo risco “catastrófico” (DE GOEDE, 2008), uma vez que não sabemos qual é o risco. Assim, ele não pode ser anunciado e antecipado, nós só podemos idealizar, suspeitar, presumir ou temer o risco.

A impossibilidade de reduzir a incerteza e calcular o risco do terrorismo, devido à ausência de conhecimento somado à condição de medo e ansiedade, fez com que a ciência fosse substituída pela imaginação. Dessa forma, as políticas de combate ao terrorismo são determinadas enquanto formas de prevenção a tragédias e desastres, com base no vislumbre de

possíveis cenários futuros de catástrofes (DE GOEDE, 2008). Tais novas formas imaginativas de lidar com a incerteza continuam a implantar a linguagem do risco, enquanto superam, na prática, as tecnologias estabelecidas para o cálculo do risco (AMOORE; DE GOEDE, 2008).

O discurso do “novo terrorismo” implicou então tanto em uma lógica de prevenção, que se concentra no setor doméstico (e que fazia parte das práticas de gestão do terrorismo desde a década de 1970), como também nessa nova lógica de “preempção”, que é focada sobre o “inimigo” exterior, com o objetivo de evitar ataques terroristas antes que eles aconteçam. A ameaça do bioterrorismo, em particular, foi gerenciada através de técnicas associadas à preparação, como, por exemplo, a simulação do cenário do “inverno escuro”, que retratava um ataque de varíola nos Estados Unidos e preparava os participantes para darem respostas de emergência. Também são adotadas técnicas de precaução, que incluíram práticas como o aumento da regulamentação de materiais biológicos e nucleares, além de tentativas em laboratório realizadas por especialistas para regular substâncias, como vírus e outras consideradas perigosas. De acordo com Lisa Stampnitzky:

Apesar de algumas práticas dentro da lógica da preempção, como o assassinato, a guerra preventiva, a tortura e a prisão de indivíduos que poderiam se envolver em atividades terroristas no futuro, terem se concretizado apenas após o 11 de setembro, a lógica subjacente a eles já estava encapsulada no discurso do "novo terrorismo" (STAMPNITZKY, 2013, p. 164, tradução própria).

### 2.2.3 O ápice do Contraterrorismo

Nos anos 2000, após os atentados do 11 de setembro em Nova Iorque e Washington, os estudos sobre terrorismo e contraterrorismo entraram em uma “era de ouro”, atraindo diversos pesquisadores, das mais diversas áreas do conhecimento. Houve um *boom* na literatura, não apenas acadêmica, mas também na mídia, constatando-se que um novo livro sobre o tema era publicado a cada 6 horas e as publicações de artigos aumentaram 300%. Entre 1971 e 2002, 14.006 artigos foram publicados sobre terrorismo em revistas internacionais, dentre eles, aproximadamente 54% foi publicada entre 2001 e 2002 (RANSTORP, 2009). O 11 de setembro significou um alargamento no campo de estudos, com aumento considerável no número de pesquisadores, assim como um aumento no número de centros de pesquisa sobre terrorismo e contraterrorismo sendo estabelecidos e o desenvolvimento de ações de treinamento, consultoria e assessoria política. Os governos na época, em especial os EUA e seus aliados europeus, como Espanha, Reino Unido e França, também vítimas de ataques, buscavam respostas para todos os

tipos de perguntas (Quem nos ameaça? Por quê? O que é possível fazer a respeito? Como se assegurar de que faremos o certo?). Já os mencionados acadêmicos, experts, centros de pesquisa e assessorias tentavam fornecer respostas a essas perguntas mediante o fornecimento de seus serviços.

Nesse período, a agenda de pesquisa foi dominada por temas como Al-Qaeda, o terrorismo suicida e a ameaça dos *rogue states*. Ademais, também é possível observar um foco maior em estudos de área e uma enorme quantidade de pesquisadores migrando para os estudos de Oriente Médio. Autores como Quintan Wiktorowicz, Muhammed Hafez, Glenn Robinson, and Jeroen Gunning, tentaram trazer explicações plausíveis para o processo que levou à radicalização violenta de alguns atores. É curioso observar também como nesse período há uma tendência de se ignorar as experiências históricas relacionadas ao terrorismo, como se o mesmo tivesse iniciado no 11 de setembro de 2001, além da própria literatura prévia existente. Entre 2000 e 2007 apenas seis artigos foram publicados a respeito do elemento histórico do terrorismo anterior aos anos 1960 (RANSTORP, 2009).

Na manhã de 11 de setembro de 2001, uma equipe de dezenove sequestradores, predominantemente sauditas, liderados por Mohamed Atta, sequestrou quatro companhias aéreas domésticas nos EUA. Dois foram lançados contra as Torres Norte e Sul, respectivamente, do *World Trade Center*, em Nova York, que colapsaram, um terceiro avião colidiu com o Pentágono, em Washington, enquanto o quarto caiu em um campo perto de Shanksville, na Pensilvânia, enquanto os passageiros e a tripulação tentavam recuperar o controle do avião. Todos os quatro aviões decolaram dos aeroportos da Costa Leste dos EUA com destino à Costa Oeste, garantindo que fossem aeronaves maiores, de longa distância e que seus tanques de combustível estavam cheios, causando máxima devastação.

Mais de 3 mil pessoas, além de inúmeros feridos, foram vítimas dos ataques 11 de setembro, que também teve um efeito devastador no sistema político norte-americano, sob a administração republicana de George W. Bush. Naquela noite, o presidente declarou que os Estados Unidos estavam em guerra, proclamando que “a América foi alvo de ataques porque somos o farol mais brilhante da liberdade e oportunidades do mundo”, e isso não deveria ser apenas uma guerra, mas uma “luta monumental entre o bem e o mal” (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 326). Essa linguagem do “bem” e do “mal” se tornaria dominante na retórica de Bush, assim como a ideia de que os terroristas eram indivíduos que mantinham um ódio irracional pela própria essência dos valores e práticas americanas, como a democracia e as liberdades, como de expressão e de religião. Além disso, ao comparar constantemente a Al-Qaeda ao fascismo, ao

nazismo e ao totalitarismo, Bush defendia em seus discursos uma luta em defesa da civilização, “de todos que acreditam no progresso e no pluralismo, tolerância e liberdade” (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 337).

A evolução da discussão sobre o terrorismo desde os anos 1970 nos mostra como o termo passou a ser entendido no início dos anos 2000 como algo enraizado em uma identidade, no “ser terrorista”, e não como uma tática que qualquer grupo poderia adotar. Isso levou à máxima de que os terroristas cometem terrorismo porque são terroristas. A identidade continha sua própria explicação: “terroristas” são indivíduos irracionais e maus cuja ação é movida não por interesses racionais ou motivos políticos, como alegam, mas, pelo contrário, por sua própria natureza inerentemente maligna (STAMPNITZKY, 2013). Além de estar presente nos discursos presidenciais e em boa parte da mídia, essa visão também estará presente na literatura (como em PERLE; FRUM, 2003).

Os atentados do 11 de setembro foram sentidos em diversos campos e esferas. Internamente, “os atentados incitaram fortes sentimentos de unidade na sociedade norte-americana, promovendo um espírito de coesão nacional” (HERZ; AMARAL, 2010). O governo George W. Bush atingiu índices históricos de aprovação popular, segundo o Instituto Gallup, chegando a 90% de aprovação ainda em setembro de 2001<sup>47</sup> (GALLUP, [s.d.]). Internacionalmente, os EUA recebeu apoio e solidariedade de diversos líderes, chefes de governo e organismos da sociedade civil, “a reprovação ao ato de terrorismo perpetrado contra os norte-americanos foi das mais amplas e partiu dos mais variados setores da comunidade internacional” (HERZ; AMARAL, 2010).

Em 14 de setembro, o Congresso autorizou formalmente o presidente norte-americano a usar toda a força necessária e apropriada contra nações, organizações ou pessoas que tenham auxiliado, planejado, autorizado ou cometido os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, ou para evitar quaisquer futuros atos de terrorismo internacional contra os Estados Unidos. Em 20 de setembro de 2001, em uma sessão conjunta do Congresso e do povo norte-americano, o presidente George W. Bush declarou uma “guerra global ao terror”<sup>48</sup>. Nesse momento, praticamente o mundo todo apoiava uma resposta militar forte dos EUA para acabar com o regime Talibã e destruir a Al-Qaeda. Ainda assim, os EUA ditaram a configuração das

---

<sup>47</sup> O governo George W. Bush também foi o governo com maiores índices de insatisfação, chegando a 25% de aprovação entre outubro e novembro de 2008 (GALLUP, [s.d.]).

<sup>48</sup> O texto completo de seu discurso está disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2001/sep/21/september11.usa13>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

relações internacionais, como fica claro na afirmação de Bush: “cada nação, em cada região, agora tem uma decisão a tomar: ou está conosco, ou está com os terroristas” (NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, 2004, p. 337).

Em 7 de outubro, os EUA declaram iniciada a invasão do Afeganistão. A estratégia militar adotada foi não apenas de uma grande invasão, mas de uma combinação de intensos ataques aéreos, uso de Forças Especiais e o apoio às milícias locais. O resultado dessa estratégia foi quase imediato: o Talibã caiu em dois meses de ataques, os apoiadores da Al-Qaeda fugiram do Afeganistão, em especial para o norte do Paquistão, apesar de nenhum líder ter sido morto ou capturado, e em dezembro de 2001, a Conferência de Berlin dos Estados Aliados concordou em supervisionar a transição do Afeganistão para uma democracia. Em 20 de dezembro de 2001 a ISAF (*International Security Assistance Force*), uma missão de segurança e estabilização liderada pela OTAN, foi estabelecida no Afeganistão, aprovada pela Resolução 1386 do Conselho de Segurança da ONU, com cerca de 5 mil pessoas (ROGERS, 2016). O aparente sucesso da guerra ao terror liderada pelos EUA elevou a popularidade do governo Bush.

Ainda em novembro de 2001, funcionários do governo, como o secretário de defesa Donald Rumsfeld, começaram a se manifestar publicamente sobre a possibilidade de terroristas obterem armas de destruição em massa (STAMPNITZKY, 2013). Em 29 de Janeiro de 2002 o presidente proferiu famoso um discurso no Congresso Americano (*State of the Union Adress*), em que estendeu a guerra para abranger um “eixo do mal” mais amplo de Estados que apoiavam o terrorismo e que buscavam armas de destruição em massa (composto por Iraque, Irã e Coreia do Norte, estendendo a ameaça a Síria, Líbia e Cuba). Além disso, o discurso também enfatizava a necessidade de impedir que terroristas e Estados tivessem acesso a esse tipo de armamento.

Diante da acusação de que o Iraque possuía capacidade para produção de armas de destruição em massa, entre março de 2002 e fevereiro de 2003 é formada a coalizão de Estados (composta especialmente por Itália, Espanha, Reino Unido, Austrália, e liderada pelos EUA) que iria agir contra o regime de Saddam Hussein. Como as evidências disso não eram claras (conforme ficou provado posteriormente), um movimento anti-guerra começou a surgir em diversos países do ocidente. Mesmo sem o apoio da ONU e legitimidade internacional, a invasão começou em 20 de março de 2003 com ataques aéreos seguidos de invasão por terra, via Kuwait. As forças de oposição locais não estavam bem organizadas, o que permitiu o rápido avanço da coalizão, mesmo diante do uso de táticas de guerra irregular contra essa força, como ataques suicidas. Mesmo assim, após três semanas as forças americanas chegaram em Baghdad, o regime de Saddam Hussein colapsou e a guerra parecia ganha (ROGERS, 2016).

A lógica que norteou as políticas de contraterrorismo nessa década foi a da preempção, segundo a qual qualquer possibilidade mínima de ataque já poderia justificar algum grau de ação preventiva. Baseia-se na noção de que ameaças iminentes devem ser impedidas de se concretizar a qualquer custo, adotando-se medidas preventivas antes mesmo do evento. Por isso, essa lógica depende de um imaginário acerca das ameaças extremas, que justifiquem ações outrora inconcebíveis. Em junho de 2002, durante o discurso na cerimônia de graduação da Academia Militar de West Point, Bush afirma que “se esperarmos que as ameaças se concretizem, teremos esperado muito tempo”, por isso, “precisamos levar a batalha até o inimigo, interromper seus planos e enfrentar as piores ameaças antes que elas surjam” (THE WHITE HOUSE, 2002a).

Essa lógica da preempção não serviria apenas para justificar a guerra preventiva no Iraque em 2003, mas também sustentou uma série de outras práticas no âmbito da “guerra global ao terror”, como outras intervenções militares, sobretudo na Somália, no Iêmen e na Síria, além de assassinatos, tortura e um sistema de detenção que encarcerou jovens de origem árabe e muçulmana, tanto nos Estados Unidos como em prisões ao redor do mundo, incluindo os conhecidos centros de detenção em Guantánamo e Abu Ghraib, bem como “rendições extraordinárias” a terceiros e prisões secretas no exterior, conhecidas como “*black sites*”. Essas táticas não eram desconhecidas, já haviam sido usadas, por exemplo, durante a Guerra do Vietnam (por meio do programa Phoenix da CIA) e na América Latina nos anos 1980 (por meio do treinamento de militares latino-americanos no uso de tortura). Todavia, embora anteriormente essas táticas tenham sido usadas com alguma parcimônia, de forma secreta e excepcionalmente, no contexto da guerra contra o terror passaram a ser empregadas de maneira regular e abertamente.

Embora os ataques do 11 de setembro tenham sido chocantes para o mundo inteiro, não é possível reduzir a magnitude das ações subsequentes à simplesmente a força dos eventos daquele dia. Logo, é possível compreendermos o contraterrorismo nessa época a partir de três fatores: as práticas que já vinham sendo adotadas nos anos 1990, o neoconservadorismo no governo norte-americano e o papel do Irã para a política externa dos EUA. Quanto ao primeiro, já foi comentado anteriormente que a narrativa do “novo terrorismo” adotada nos anos 1990 foi fundamental para moldar o entendimento nos anos 2000.

O neoconservadorismo no governo Bush é representado por um conjunto de líderes políticos que estiveram envolvidos na germinação da guerra ao terror a partir da retórica prévia sobre o terrorismo. São eles: Paul Wolfowitz, Vice-Secretário de Defesa; Douglas Feith, número três no Pentágono; Lewis “Scooter” Libby, Chefe de Gabinete do Vice-Presidente, Dick

Cheney; John R. Bolton, do Departamento de Estado; Elliott Abrams, líder da área de Oriente Médio no Conselho de Segurança Nacional; David Frum, Assistente Especial do Presidente; e Richard Perle, Presidente do Conselho de Política de Defesa, a maioria deles indicada às suas posições pelo Vice-Presidente Dick Cheney (STAMPNITZKY, 2013). Esses atores e suas ideias neoconservadoras não surgiram com o 11 de setembro, mas já estavam presentes nas discussões sobre terrorismo nos anos 1980 e 1990 e foram capazes de impulsionar a agenda da guerra preventiva por meio da retórica da administração Bush. Michael Ledeen, por exemplo, um importante assessor do governo Bush e defensor da “teoria soviética” na década de 1980, ressurge como defensor da ligação entre Saddam Hussein e o terrorismo internacional. Também irá encorpar essa retórica o pensamento de Laurie Mylroie, uma escritora que já vinha promovendo essa ideia desde os anos 1990, e argumenta que Saddam Hussein estava por trás não apenas do atentado de 1993 no *World Trade Center*, mas também de vários outros, incluindo o ataque em Oklahoma e os atentados de 1998 contra as embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia.

Quanto ao terceiro, em 1º de maio de 2003, Bush pronuncia o discurso da “Missão Cumprida”, em que afirmou que a guerra no Iraque estava ganha. O estabelecimento da Coalizão de Autoridade Provisória (CAP) no Iraque marcou um momento de redefinição da política no Oriente Médio pelos EUA. A frase “o caminho para Tehran passa por Bagdad”<sup>49</sup> era comumente dita em Washington para representar que uma mudança de governo bem-sucedida no Iraque era capaz de garantir um Irã complacente (ROGERS, 2016). Uma vez que o Irã era visto pelo governo Bush como a maior ameaça na região, interessava a configuração de um “cerco” ao Irã, que foi estruturado pelo posicionamento de forças americanas no Afeganistão e no Iraque, pela aliança dos países do Golfo aos EUA e o controle, pela marinha americana, do Mar Árabe e do Golfo Pérsico.

Após os episódios em Nova York e Washington, em 2001, os ataques que foram realizados em grandes centros políticos e econômicos, como em Madrid (2004), Londres (2005), Paris (2015), Bruxelas (2016), Londres, Paris e Barcelona (2017), propulsionaram não apenas novos estudos sobre os grupos terroristas e as táticas utilizadas por eles, mas também elevaram o interesse acadêmico em abranger as ações dos governos, diretamente atingidos ou não, diante do terrorismo internacional. Além disso, consolida-se entre os autores críticos o entendimento de que o combate ao terrorismo realizado pelos Estados e instituições internacionais constitui um instrumento político. O próprio enquadramento da Guerra do Iraque

---

<sup>49</sup> Do inglês: “*the road to Tehran runs through Bagdad*”.

na guerra global ao terror teve como objetivo demonstrar, em especial ao eleitorado norte-americano, que algo estava sendo feito nessa matéria (ROMANIUK, 2014b).

Apesar da sensação de vitória, a deterioração da segurança na região entre 2004 e 2005 foi responsável por um endurecimento das políticas de contraterrorismo. A situação das forças de segurança que ocupavam o Iraque piorou, devido às ações de insurgência urbana como reação à ocupação norte-americana, no centro da qual estavam alguns grupos da elite iraquiana da Guarda Republicana Especial de Saddam. O treinamento e o equipamento dos norte-americanos não eram apropriados para esse tipo de conflito, o que levou ao aumento de mortes de soldados e uma deterioração em termos morais. Além disso, como essa guerra era vista como uma resposta aos atentados do 11 de setembro e os iraquianos eram vistos como terroristas, um poder de fogo excessivo era frequentemente utilizado contra os mesmos, levando a mortes substanciais de civis, tratados na guerra como “casualidades”. A situação se agravou com a decisão da CAP de desfazer o exército iraquiano, colocando automaticamente 100 mil jovens em situação de desemprego. Soma-se a isso os escândalos de abusos e tortura nas prisões de Abu Ghraib e Guantánamo.

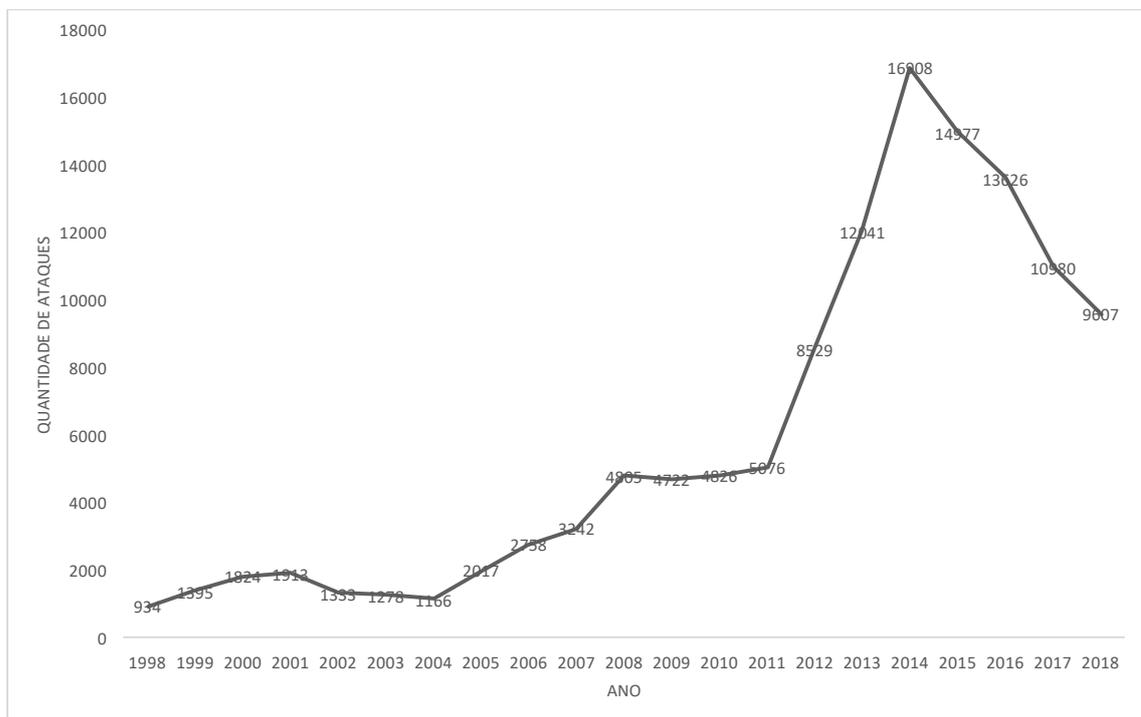
Esse momento também coincide com dois grandes ataques que ocorreram na Europa. Na Espanha, na manhã de 11 de março de 2004, em Madrid, dez bombas explodiram em quatro trens próximos à estação de Atocha, matando 193 pessoas e ferindo mais de 2 mil (REINARES, 2014). A investigação do caso levou a identificação de uma “célula terrorista” ligada a Al-Qaeda, composta predominantemente por marroquinos ligados ao *Groupe Islamique Combattant Marocain*. No Reino Unido, na manhã de 7 de julho de 2005, ocorreu um dos ataques mais significativos para o país, quando quatro homens carregando explosivos caseiros em suas mochilas os detonaram na rede de transporte público de Londres (sendo três ataques no metrô e um em um ônibus). As quatro explosões mataram 52 pessoas e feriram cerca de 700. A execução do ataque ficou a cargo de três homens de origem paquistanesa, Mohammad Sidique Khan, Shezad Tanweer e Hasib Hussein, e quarto membro de origem jamaicana, Jermaine Lindsay. A Al-Qaeda assumiu oficialmente a responsabilidade pelos atentados em um vídeo entregue à rede de televisão Al Jazeera. Os atentados aconteceram no período em que os líderes mundiais, inclusive o primeiro ministro britânico Tony Blair, estavam reunidos na Cúpula do G20 (TUČEK; WARNES, 2017).

Nesse momento, as políticas contraterroristas empregadas pelos EUA e seus aliados levaram a um aumento substancial do terrorismo global. Conforme o gráfico 1 a seguir, podemos perceber que entre 2004 e 2005 a quantidade de atentados terroristas realizados no mundo praticamente dobra, de 1.166 para 2.017 ataques. O número cresce exponencialmente

nos anos seguintes, para 2.758 ataques em 2006, 3.242 em 2007 e 4.805 em 2008 (START, 2019).

Há algumas explicações para que isso tenha ocorrido. A primeira foi a cobertura da guerra pela mídia local, mostrando com detalhes gráficos as mortes de iraquianos e afegãos pelos ocidentais, o que teve um impacto significativo sobre os civis. O segundo foi que os EUA se voltaram para o seu principal aliado na região, com vasta experiência no combate à insurgência urbana: Israel, o que leva um grande fluxo de equipamentos, treinamentos militares e consultores israelenses para o Iraque. A mídia local se utiliza disso como uma forma de construir uma narrativa de um ataque sionista ao mundo islâmico. Com isso, novas células da Al-Qaeda se desenvolverão pelo mundo, e serão responsáveis por diversos ataques na Europa e na Ásia a alvos ocidentais. Além disso, outros movimentos considerados terroristas ascendem no Iêmen e na Somália e há a reemergência do Talibã no Afeganistão, por meio da reconquista de territórios.

GRÁFICO 1 – Quantidade Total de Atentados Terroristas por ano (1998-2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados oferecidos pela base de dados Global Terrorism Database (2019).

Todavia, o mais importante que os dados nos revelam é que, apesar dos esforços empreendidos no combate ao terrorismo, da mobilização global e dos recursos gastos nessa

missão, o mundo, mas em especial os EUA, falha no cumprimento do objetivo declarado por Bush de acabar com o terrorismo. Essa é a evidência mais contundente de que o contraterrorismo serve a outros objetivos, que não o fim do terrorismo e, como tal, não deve ser analisado como uma resposta a ele.

Por outro lado, os dados de piora também levam, em 2006 e 2007, a uma expansão das forças ISAF da OTAN e a adoção de um novo tipo de combate conhecido como “*shadow war*”, uma guerra extremamente violenta liderada por quatro forças especiais, denominadas *Task Force 145*, e formadas pela JSOC (*Joint Special Operations Command*)<sup>50</sup>. O objetivo era utilizar-se de inteligência e reconhecimento para identificar e capturar ou matar insurgentes ou suspeitos. Foram realizadas cerca de 300 invasões por mês, e os capturados eram submetidos a interrogatórios (com uso de intenso de violência física). Não se sabe ao certo a quantidade de mortos nessas operações.

Em 2008, o apoio à ocupação do Iraque já havia diminuído significativamente, tanto que o candidato democrata às eleições, Barak Obama, prometeu durante sua campanha que iria retirar as forças americanas do Iraque<sup>51</sup>. Os números da guerra global ao terror, em especial o número de mortos da coalizão, tiveram um grande impacto na opinião pública. Estima-se que pelo menos 225 mil pessoas morreram em conflito, incluindo civis, militares e *contractors*; ao menos 7.8 milhões de pessoas se tornaram refugiados; e a guerra já custava aos EUA US\$ 4 trilhões (CRAWFORD, 2018). Isso levou a discussões sobre o fracasso do modelo “*boots on the ground*” e acelerou o movimento para uma nova abordagem de segurança para lidar com ameaças distantes, o “controle remoto”. Essa nova fase da “guerra global ao terror” envolvia a manutenção do uso das Forças Especiais e de empresas privadas de segurança, além do emprego de drones armados e não-armados.

O emprego desses métodos de 2008 a 2012 no Paquistão e Afeganistão levou à impressão de que essa era uma prática mais apropriada e menos custosa, tanto em termos financeiros quanto humanos. Soma-se a isso o evento da morte de bin Laden por uma unidade das Forças Especiais norte-americana. No momento da segunda eleição de Obama, havia

---

<sup>50</sup> A JSOC é uma unidade militar estadunidense de comando pertencente ao *United States Special Operations Command*, e é encarregada das técnicas, planejamento e condução de operações especiais. Foi criada em 1980 no contexto da crise com o Irã. A JSOC é responsável, juntamente da CIA, pela operação que levou à morte de Osama bin Laden em 1 de maio de 2011. Mais informações estão disponíveis em: <https://www.socom.mil/Pages/jsoc.aspx>

<sup>51</sup> Isso só aconteceu em 2011, apesar de terem permanecido no país equipes de treinamento, equipes de apoio e empresas militares privadas. Por outro lado, houve um aumento de tropas no Afeganistão (30 mil pessoas), com o objetivo de ganhar vantagem suficiente para negociar uma saída parcial e garantir que o Talibã tivesse apenas um papel marginal no futuro.

alguma satisfação com a aparente transição à estabilidade no Iraque, uma ilusória contenção da Al-Qaeda e a diminuição do número de ataques contra alvos ocidentais. Assim como em 2002, havia uma sensação de que a “guerra ao terror” havia enfraquecido enquanto um projeto de política externa norte-americano. O termo começou a entrar em desuso a medida em que as tropas da coalizão começaram a retornar e a Al-Qaeda passou a ser vista como efêmera, e não um movimento duradouro.

A renovação da “guerra global ao terror” se dará apenas em 2014 com a ascensão do Grupo Estado Islâmico no Iraque e Síria, acompanhado por outros movimentos na Líbia, Iêmen, Somália, Nigéria, Mali e Niger. Se voltarmos para o gráfico 1 acima, notamos que em 2014 há um pico na quantidade de ataques registrada mundialmente, atingindo a marca inédita de 16.908 casos. É retomada a ideia de que há uma ameaça global e, portanto, que é necessário combatê-la, porém não mais com a estratégia de invasão militar do tipo “*boots on the ground*”, mas sim por meio do “controle remoto” e do fortalecimento de outras práticas locais, anteriormente tratadas como secundárias, como bloqueios a entrada de migrantes, prisões e práticas de rendição, além do combate ao financiamento de grupos e indivíduos considerados terroristas por meio da constante vigilância dos canais bancários e do congelamento de ativos.

Todo esse aparato disciplinador da guerra ao terror não está levando a uma redução substantiva no terrorismo internacional, mas mesmo assim se perpetua e se expande. No gráfico 1 podemos observar que há de fato uma queda após 2014 na quantidade geral de ataques registrados. Porém, a redução em 2018 para 9.607 casos ainda é marginal se comparada aos números das décadas anteriores. Apesar dessa redução, ainda estamos diante de uma tendência elevada de ataques terroristas. Devemos então questionar o porquê e investigar quais são os ganhadores dessa guerra. Muito tem sido dito acerca da lucratividade da guerra global ao terror para o complexo industrial de defesa norte-americano, especialmente para a solução imediata de problemas que apareceram no Iraque e Afeganistão, a um custo considerável (NASSER; PAOLIELLO, 2015; NEOCLEOUS, 2007). O fenômeno do rápido crescimento no emprego de Empresas Militares Privadas e de Segurança, e o sofisticado *lobby* que desenvolveram junto ao governo, explica parcialmente o interesse na conservação do discurso da guerra ao terror. Soma-se a isso o aumento do financiamento a *think tanks* e universidades engajadas em análises de segurança, na medida em que aceitam a validade da guerra ao terror e a forma com que ela está sendo combatida.

Segundo Richard Jackson (2005) “o discurso sobre o terrorismo é um conjunto de narrativas complexas e interligadas e estratégias retóricas para reforçar a autoridade do Estado e concretizar suas práticas disciplinares”. Assim, os EUA direcionaram sua política externa e

militar nesse sentido, adotando estratégias de vigilância mais perversas e a securitização da integração das minorias e dos migrantes. A guerra ao terror, portanto, parece transcender a luta contra o terrorismo e concerne uma lógica mais ampla, que engloba tanto interesses governamentais quanto outras racionalidades.

Uma delas é a lógica do mercado. Assim, o próximo capítulo se dedica a avaliar os instrumentos disponíveis de combate ao financiamento do terrorismo e como se estruturou um amplo aparato para monitorar as transações financeiras de pessoas e organizações. Primeiramente, identifica-se como atores considerados terroristas mobilizam e adquirem recursos, ou seja, como se inserem no mercado internacional, trocam e transferem itens de valor. Em seguida, serão discutidos os mecanismos institucionais internacionais de combate ao financiamento do terrorismo e marcos regulatórios que configuram um regime global de combate ao financiamento terrorismo, baseado na estratégia de prevenção à lavagem de dinheiro definida nos anos 1990. Logo, pretende-se demonstrar que há uma relação intrínseca entre o combate ao terrorismo e a arquitetura financeira internacional.

### 3 FINANCIAMENTO AO TERRORISMO E INSTITUCIONALIDADE GLOBAL

As ações de combate ao financiamento do terrorismo se inserem no processo de adensamento da cooperação internacional, em especial desde o fim da Guerra Fria. Seu principal efeito é o aumento considerável na elaboração de regras e normas, nacionais e multilaterais, com o objetivo de ampliar as medidas de controle, identificação e rastreamento do financiamento às atividades consideradas terroristas. Neste capítulo, pretende-se discutir a institucionalidade e emergência de um “regime global de regulação financeira”, denominado Regime de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo (PLD-FT).

As políticas e práticas de combate ao terrorismo tem como alvo os recursos angariados pelos atores considerados terroristas. Os métodos por meio dos quais os terroristas se financiam, as formas de se transferir os recursos coletados e os fins últimos desses valores são diversos e já conhecidos dos elaboradores de políticas de combate e prevenção, pois se trata de atividades e técnicas empregadas também por outros atores considerados criminosos. Ainda nos anos 1970 e 1980 os países mais desenvolvidos foram inundados com narcóticos e dinheiro relacionado a drogas e isso representou aos mesmos uma ameaça à sua segurança. Assim, o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo está fundamentado na estratégia de promover uma ofensiva contra um inimigo específico: o criminoso, enquanto um ator racional. Logo, as operações de combate se baseiam no esforço de impedir que os recursos ou lucros cheguem a seus destinatários como um poderoso obstáculo ao crime, ou seja, drenar os recursos, reduzindo assim a capacidade de realização de futuros crimes.

Contudo, o impacto mínimo dessa estratégia na operação de mercados ilegais e o fato de não ter funcionado muito bem na “guerra às drogas” são questões secundárias para o regime. A recompensa da adoção das políticas de “seguir o dinheiro” está na confiança de que essa abordagem ajuda a proteger a economia legítima, e por isso tornou-se um dos principais pilares da resposta do governo Bush ao 11 de setembro.

No sentido de elaborar um panorama do cenário atual do combate ao financiamento do terrorismo, o capítulo se dedica, primeiramente, a compreender os atores envolvidos nessa atividade, além dos fluxos e recursos utilizados para financiá-la. Também está incluída nessa seção uma reflexão sobre as diferenças e similaridades entre as práticas de lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo, uma vez que o regime se fundamenta em estratégias internacionais de combate aplicadas a ambas.

Em seguida, faz-se necessário apresentar e discutir a institucionalidade do regime, a partir de um panorama histórico, com destaque para a elaboração dos marcos regulatórios. Serão então analisadas as instituições internacionais envolvidas no combate ao financiamento do terrorismo, como a ONU, o GAFI, a Interpol, instituições regionais, e o que têm feito para impedir o financiamento a “grupos terroristas”. De maneira distinta do que se encontra na literatura especializada, esse trabalho argumenta que os mecanismos de combate ao financiamento do terrorismo não datam do pós-11 de setembro, mas dos anos 1990. Isso denota que é possível traçar uma linha que liga o combate ao financiamento do terrorismo à lavagem de dinheiro e ao combate às drogas. Isso se dá tanto no nível institucional quanto na retórica da construção do inimigo a ser combatido.

### **3.1 Compreensões sobre o financiamento ao terrorismo: atores, recursos e fluxos**

O financiamento ao terrorismo abarca um conjunto de transações em que vários itens de valor material e não-material são comercializados, negociados ou trocados, resultando na aquisição de algo de valor por atores considerados terroristas (WITTIG, 2011). De maneira simplista, trata-se da “capacidade em arrecadar, movimentar, armazenar e empregar recursos, fundos ou outros bens” (ROMANIUK, 2014, tradução própria).

A literatura sobre o tema apresenta dois grandes consensos que serão tomados aqui como pressupostos. O primeiro é que a realização dos ataques em si envolve uma baixa quantidade de recursos se comparados com seu impacto e destruição, ou seja, os ataques são relativamente baratos se comparados à quantidade de recursos empreendida para reconstrução, reparação e políticas de combate. A tabela 2 a seguir nos mostra o custo direto de alguns ataques selecionados. O atentado ao sistema de transporte de Londres em 7 de julho de 2005, por exemplo, teve o custo de 8 mil libras esterlinas, enquanto o ataque ao *USS Cole*, em 2000, custou 10 mil dólares e os atentados às embaixadas africanas, em 1998, custaram 50 mil dólares.

Entretanto, é necessário considerar que existem também custos organizacionais, ou seja, custos para manter uma organização e/ou preparar uma ação, que são mais elevados. As necessidades financeiras de cada organização serão distintas a depender do tamanho, da estrutura, da sua área de atuação etc. Organizações consideradas terroristas como o Hamas e o Hezbollah, por exemplo, possuem um custo administrativo alto, pois mantêm uma ampla rede de serviços sociais, além de um braço político e uma estrutura paramilitar, enquanto um *lone wolf* deve arcar com os seus custos individuais do dia-a-dia (como comida, transporte, acomodação, remédios etc.). Tais atividades não-operacionais são consideradas pelas

instituições nacionais e internacionais que veremos adiante como igualmente ofensivas, uma vez que auxiliam na causa mais ampla e que geram violência. Logo, também haverá tentativa de rastreá-las.

TABELA 2 – Custos diretos de ataques considerados terroristas<sup>52</sup>

<b>Alvo/ Local do Ataque</b>	<b>Data</b>	<b>Custo estimado</b>
Sistema de transporte de Londres	7 de julho de 2005	GBP 8 mil
Trem em Madri	11 de março de 2004	US\$ 10 mil
Caminhão-bomba em Istambul	12 e 20 de novembro de 2003	US\$ 40 mil
Hotel JW Marriot em Jacarta	5 de agosto de 2003	US\$ 30 mil
Bombardeio em Bali	12 de outubro de 2002	US\$ 50 mil
USS Cole	12 de outubro de 2000	US\$ 10 mil
Embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia	7 de agosto de 1998	US\$ 50 mil

*Fonte: Elaboração própria, baseado em GAFI (2008).*

O segundo é que o financiamento ao terrorismo não é necessariamente feito em forma de dinheiro. Restringir a análise apenas às transações monetárias de grupos terroristas oficialmente designados excluiria grande parte das atividades que compõem sua complexa rede de financiamento. Por isso, quando nos referimos ao financiamento ao terrorismo, devemos associa-lo a um fluxo de valor, que pode ou não assumir a forma de dinheiro ou outros instrumentos monetários, mas que envolve também o fluxo de mercadorias, bens comerciais e outras formas de valor não monetário (WITTIG, 2011). A consequência direta disso é que os indivíduos ou grupos considerados terroristas interagem com economias políticas no âmbito local, regional e global, não se restringido ao sistema financeiro e comercial tradicional que conhecemos, ou circunscritos às instituições convencionais que fazem parte dele.

A compreensão do financiamento ao terrorismo requer o esforço de responder a três perguntas básicas: “Quem financia o terrorismo?”; “Como esse financiamento é feito?”; “Por que isso é feito?”. Logo, essas questões focam em três elementos essenciais do processo que procuramos explicar nesse capítulo: as fontes de financiamento, as transferências de valor e a finalidade dos recursos. Por fim, o capítulo ainda se dedica a propor uma reflexão sobre as

<sup>52</sup> Os custos incluem os materiais necessários para a execução dos ataques, porém, estes variam nos exemplos dados. Estes custos incluem, por exemplo, veículos, componentes para fabricação de bombas caseiras, mapas, equipamentos de comunicação e vigilância etc.

aproximações e afastamentos entre o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro, um tema que é constantemente revisitado pela literatura.

### 3.1.1 Fontes de Financiamento

Quanto às fontes de financiamento, é comum encontrar a classificação em fontes lícitas e ilícitas (BARBER, 2011; FREEMAN, 2011; LASMAR, 2019; RAPHAELI, 2003). Todavia, devemos compreender que as fontes consideradas lícitas, como o autofinanciamento, os negócios e as organizações sem fins lucrativos, nem sempre o são. Um negócio aparentemente lícito, como uma farmácia, por exemplo, pode ser apenas uma empresa de fachada para lavagem de dinheiro, ainda que também venda remédios. Opto então aqui por tratá-las como atividades com pouca fiscalização, facilmente manipuláveis e que não levantam suspeitas, sem reduzi-las ao estigma do lícito ou ilícito.

O financiamento ao terrorismo a partir de recursos próprios é uma fonte muito comum, especialmente para pequenos grupos ou indivíduos, ou ainda para organizações com estrutura altamente descentralizada, com células independentes. O autofinanciamento consiste no uso de uma poupança pessoal, da renda salarial, empréstimos bancários, na venda de ativos pessoais, transferência de dinheiro feita por familiares e amigos, ou mesmo no uso da previdência social ou outros benefícios pagos pelo governo. No início da Al-Qaeda, por exemplo, os recursos do grupo provinham em grande medida da poupança pessoal de Osama bin Laden. De acordo com o Departamento de Estado norte-americano, bin Laden teria herdado US\$ 300 milhões de sua família (mas há outras fontes que afirmam que seus recursos foram congelados nos anos 1990, quando sua cidadania americana foi revogada) (THE ECONOMIST, 2001). Os ataques realizados em Londres em 2005 também foram possibilitados com recursos próprios. 90% das células terroristas europeias dependiam do autofinanciamento e 50% eram completamente autofinanciadas (OFTEDAL, 2015).

Também é considerada uma fonte comum os recursos advindos de instituições de caridade ou organizações sem fins lucrativos, como as ONGs. Além de possuírem alcance global e terem sua legitimidade ancorada no apelo humanitário, permitem a captação de recursos por meio de doações anônimas, dificultando a identificação dos financiadores e a origem dos recursos. A exploração dessa atividade se dá por meio do desvio de ativos (na arrecadação, distribuição de produtos ou transferência de bens e materiais), afiliação formal ou informal com grupos considerados terroristas ou mesmo pela existência de ONGs falsas (FATF, 2014).

Outra fonte possível de ser utilizada é o lucro advindo de negócios individuais ou sociedades comerciais, sendo as mais comuns restaurantes, hotéis, empresas de turismo e revendas de automóveis. No geral, fala-se em atividades comerciais que não requerem qualificações formais, que lidam com muito dinheiro em espécie, e que no geral o investimento inicial necessário para começar o negócio é baixo. Geralmente os donos, gerentes ou mesmo trabalhadores têm ciência de que aquele negócio possui como finalidade financiar grupos considerados terroristas, mas às vezes há alguém que secretamente desvia fundos ou recursos para tal fim (processo conhecido como “*black washing*”), o que também dificulta a identificação desse tipo de fonte (LASMAR, 2019).

Ainda nessa categoria, existem os financiadores privados, ou benfeitores. O grupo Al-Shabaab<sup>53</sup>, na Somália, por exemplo, recebe doações de comunidades da diáspora somali espalhadas pela Europa, EUA, Oriente Médio e pela própria África. Os recursos advêm principalmente do cumprimento do *zakat*<sup>54</sup> e da captação de recursos por meio de eventos beneficentes. De maneira similar, porém, em outro contexto, nos EUA, um terço dos casos investigados desde 2001 contaram com o financiamento privado (OFTEDAL, 2015).

Há também os financiadores estatais, que enviam diretamente recursos a grupos específicos. Esse tipo de financiamento foi comum nos anos da Guerra Fria, conforme já explicitado no capítulo anterior, quando o governo norte-americano, por exemplo, enviou armas e dinheiro aos grupos militantes no Afeganistão para que, em troca, combatessem o inimigo soviético. No contexto da Guerra da Chechênia, de 1999 a 2002, os chechenos supostamente também receberam apoio financeiro e armas do governo dos EUA em troca de prisioneiros árabes, entre eles possivelmente o membro do conselho consultivo da Al-Qaeda, Saif al-Islam al-Masri (WITTIG, 2011). Nessa categoria, há ainda os Paraísos Fiscais, que podem ser considerados facilitadores ou financiadores indiretos, por proverem as condições e a conivência necessárias na transação de recursos (LASMAR, 2019).

Por fim, grupos com estrutura *quasi*-estatal, como o Grupo Estado Islâmico ou o Al-Shabaab, institucionalizam atividades tradicionalmente estatais dentro do território em que controlam. O Grupo Estado Islâmico, por exemplo, adquire recursos por meio do controle das reservas naturais de gás e petróleo, da taxação sobre bens, serviços e circulação de dinheiro no

---

<sup>53</sup> O Al-Shabaab é considerado um grupo terrorista ao menos pelos governos dos EUA, Reino Unido e Canadá.

<sup>54</sup> *Zakat* é um dos cinco pilares sagrados do islã e pode ser traduzido como “esmola”. De acordo com interpretações do Alcorão, o dinheiro dado como *zakat* poderia ser usado para ajudar aos pobres e necessitados, como doação para caridade, ou para obras que sustentem a “causa de Allah”, o que justificaria o apoio financeiro para atos de guerra e terrorismo sob a bandeira da *jihad*.

território ocupado, entre outras fontes, como pilhagem, extorsão, tráfico humano e recebimento de doações do exterior.

Já nas áreas controladas pelo Al-Shabaab, sua principal fonte de recursos é a cobrança de tributos sobre o comércio. São tributados os produtos que entram, saem e também os que circulam na região, incluindo o trânsito de mercadorias pela Somália e para os países da África, como o vizinho Quênia, para o qual é exportada quantidade significativa de gado. Outra fonte de tributos é a pirataria. O Al-Shabaab emprega piratas experientes com o objetivo de desenvolver sua própria capacidade marítima e para auxiliar o grupo a obter contrabando do exterior. As mercadorias adquiridas nesse contrabando, como commodities, roupas, eletrônicos, armas e outros bens são trazidos de Dubai e revendidos para outros países africanos. Esses fluxos são possíveis mediante o pagamento de uma quantia pelo trânsito da mercadoria aos diversos grupos armados, milícias e facções que controlam partes distintas do território somali (ou de países vizinhos). Há uma tributação de 5 a 10 por cento sobre os ganhos de redes independentes de pirataria que operam em seu território, o que pode variar entre US\$ 75 mil a US\$ 150 mil por embarcação (WITTIG, 2011, p. 119). A lucratividade desse comércio levou ao ressurgimento de uma prática pré-colonial na Somália chamada *abbaan*, que se trata do estabelecimento de uma rede de indivíduos respeitados, líderes de clãs, que garantiam passagem segura aos comerciantes e suas caravanas por suas áreas de controle.

Os recursos utilizados para financiar atividades ou grupos considerados terroristas também podem ter origem em atividades criminosas, ou mesmo na combinação delas. Grupos como a Al-Qaeda e mais recentemente o Grupo Estado Islâmico divulgaram na internet um conjunto de manuais orientados para potenciais terroristas e que explicam como cometer pequenas infrações e transgressões como forma de adquirir recursos (MALIK, 2015; TOWNSEND, 2018). Dentre os crimes sugeridos estão diversos tipos de fraude, como fraudes de cartão de crédito (para adquirir um cartão de banco com documentação falsa ou ainda roubar os dados do cartão de uma pessoa); de seguro (que envolve a contratação de apólices de seguro de automóveis, seguida por forjar roubos ou acidentes de trânsito para regatar a compensação em dinheiro); de empréstimo (para indivíduos ou pequenos negócios com aparência de legítimos, que conseguem um empréstimo por obterem boa classificação de crédito, mas desaparecem com o dinheiro); fraudes na internet (que englobam inúmeros tipos de golpes, como roubo de dados e informações pessoais, venda de produtos ou serviços inexistentes, negócios falsos, fraudes de cartão etc.); fraude fiscal e tributária (como sonegação e exploração da variação no valor de impostos estaduais); e ainda falsificação de moedas.

Podem também financiar o terrorismo atividades criminosas como roubos a banco e

caixas eletrônicos, extorsão e sequestros. Há dados que indicam que o Grupo Estado Islâmico tenha saqueado cerca de US\$ 1 bilhão de bancos iraquianos e sírios (SINGH, 2019). Os casos mais comuns de extorsão são aqueles realizados contra a população da mesma diáspora e seus negócios, por meio de ameaças e cobrança de taxas de proteção e arbitragem. Os sequestros são geralmente de pessoas físicas, membros de governos, empresas multinacionais ou ONGs, para serem negociadas em troca de dinheiro. A Al-Qaeda, por exemplo, pede em torno de 6,5 milhões de dólares em resgate, segundo o GAFI (2011). O Grupo Estado Islâmico cobrava de US\$ 500 a 2.000 pelo resgate de locais e US\$ 3 a 5 milhões por estrangeiros, chegando a acumular US\$ 122 milhões entre 2014 e 2016 (SINGH, 2019). Outros grupos que mais comumente realizam essas atividades são os Tigres da Pátria Tâmil e organizações atuantes no Delta do Níger, na Nigéria.

Por fim, outras atividades criminosas que podem servir à finalidade de financiar o terrorismo são o contrabando de drogas, armas, pessoas, cigarros, antiguidades, joias, metais e pedras preciosas. Trata-se de artigos que possuem alto valor agregado, são difíceis de rastrear e podem ser negociadas anonimamente. No caso de metais, joias e pedras preciosas, ainda são distintos pela facilidade com que podem ser transportados, por serem aceitos globalmente como meio de troca, não levantam suspeitas e também servem enquanto reserva de valor (são comumente usados por famílias como poupança).

A exploração e venda das “*blood antiquities*”, artefatos arqueológicos advindos de zonas de conflito, tem sido uma fonte de financiamento em escala sem precedentes desde a ascensão do Grupo Estado Islâmico (SINGH, 2019). Em 2014 o grupo criou inclusive a administração arqueológica de Manbij para gerir e organizar a pilhagem sistemática de sítios arqueológicos na região<sup>55</sup>. Essa prática, porém, já era utilizada pelo Talibã, por meio de saques a túmulos e busca de antiguidades em residências privadas para vendê-las para museus na Europa e nos EUA<sup>56</sup>. O mercado de arte e antiguidades dos EUA foi avaliado, em 2017, em US\$ 26,6 bilhões (o que correspondia naquele ano a 42% do valor do mercado global), enquanto o mercado europeu é avaliado em US\$ 23 bilhões. Contudo, esse é o único mercado não regulado do mundo. Em 2012 foi redigido o *Basel Art Trade Guidelines*, um conjunto de princípios e boas práticas orientados para operadores do mercado de arte, bancos, seguradoras

---

<sup>55</sup> A retirada de antiguidades e artefatos históricos de zonas arqueológicas em locais de conflito, feito por não profissionais, muitas vezes acarreta na sua danificação ou mesmo destruição. Esse fenômeno foi denominado como um “genocídio cultural” (SINGH, 2019).

<sup>56</sup> Uma parte do que é saqueado fica escondida em depósitos por 15 ou 20 anos ou até que o conflito acabe.

e advogados, com o intuito de evitar fraude, tráfico e lavagem de dinheiro (BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE, 2018). Em dezembro de 2014, por meio da Resolução 2195 do CS/ONU, o órgão reconheceu que havia um link entre o contrabando de artefatos e o financiamento ao terrorismo.

O tráfico de drogas também é utilizado por grupos considerados terroristas devido às altas margens de lucro. Alguns dos casos mais comuns são a produção e o tráfico de opióides originários do Afeganistão, como a heroína. Podem se beneficiar desse comércio não apenas grupos baseados no país, como a própria Al-Qaeda, mas também aqueles situados na rota do tráfico do Afeganistão e da Ásia Central para a Europa, que, por exemplo, processam e reembalam a heroína em pacotes de “varejo” para serem distribuídos mais amplamente em toda a Europa. A heroína é vendida na rota por US\$ 200 a US\$ 300 por grama, embora o preço chegue ao dobro disso na Europa (WITTIG, 2011).

O Al-Shabaab também adquire recursos pela participação na rede de tráfico internacional de *khat*<sup>57</sup>. A droga é consumida tanto no Chifre da África e na Península Arábica, quanto na Europa, onde é legalizada no Reino Unido e na Holanda. Um quilo de *khat* custa entre US\$ 5 e US\$ 8 em Amsterdã, mas pode ser vendido por US\$ 20 a US\$ 24 na Dinamarca e até US\$ 30 na Suécia (WITTIG, 2011, p. 120). Outros exemplos são o “captagon” e outras anfetaminas que circulam na Síria (substâncias não apenas destinadas à venda, mas também ao uso pelos combatentes na região para se manterem alerta), e a cocaína traficada pelas FARC e outros grupos na América Latina. Além dos grupos, indivíduos que vendem em menor escala no mundo todo também se beneficiam desse comércio.

Nesse sentido, observa-se uma crescente cooperação entre grupos considerados terroristas e organizações criminosas, por necessidade ou conveniência, por meio do compartilhamento das mesmas redes internacionais clandestinas, como de falsificadores, do tráfico de armas, rotas de imigração ilegal e de drogas. O termo *threat finance* foi introduzido por Lindholm e Realuvo (2013) justamente para designar as semelhanças entre o terrorismo e

---

<sup>57</sup> O *khat* também é conhecido como *miraa*, “*african salad*”, “*Bushman’s tea*” ou “folha de coca do Iêmen”. Muito popular e cultivado no Chifre da África e na Península Arábica, o *khat* representa para esses povos exatamente o que a coca representa para os povos andinos, um vício diário, um estimulante para enfrentar o dia-a-dia. Todavia, a planta armazena uma quantidade de anfetamina natural superior a qualquer outra planta, incluindo a coca. O tráfico é dominado por uma empresa, chamada 571, liderada por Suhura Ismail Khan, uma etíope muçulmana, considerada a mulher mais rica e poderosa da África, segundo uma pesquisa da revista alemã *Die Welt*. A empresa exporta 50 toneladas de *khat* por dia. Na Etiópia, a produção e comercialização de *khat* representa 17% do PIB, sendo o produto mais exportado pelo país. No Iêmen, o comércio representa 11% do PIB, mas a planta permanece no mercado interno, em que mais de 70% da população consome cotidianamente o *khat* desde a infância (CATTANI, 2014).

outras atividades consideradas ilícitas, como o crime organizado, tráfico de drogas e proliferação de armas de destruição em massa, em sua maneira de operacionalizar a captação e uso de recursos, independente de seus fins.

Por fim, o comércio regular também é uma fonte de recursos para grupos considerados terroristas. Nos ataques às embaixadas americanas na África (Quênia e Tanzânia), realizados no fim dos anos 1990, por exemplo, a organização Al-Qaeda, autora dos atentados, financiou suas operações por meio do comércio de diversos produtos, incluindo peles de animais e partes de tratores (WITTIG, 2011, p. 45). Há ainda outros casos que ilustram esse tema, por exemplo a venda de armas da empresa brasileira Taurus para o Iêmen (PARAGUASSU, 2017), que vive hoje uma guerra civil, ou mesmo a venda de peças da empresa de aviação Embraer para a Venezuela (NETO, 2006), amplamente sancionada pelo governo norte-americano. As duas empresas foram identificadas como financiadoras de atividades terroristas devido a essas relações comerciais e tiveram que se justificar perante o mercado.

### 3.1.2 Transferência de valores

Seguindo com as perguntas básicas propostas nesse tópico, a segunda questão a ser avaliada são os mecanismos de transferência de valores, em forma de dinheiro real ou de qualquer equivalente em dinheiro, dos financiadores para os terroristas. O financiamento envolve então não apenas métodos para arrecadar esses valores, mas também a capacidade de mover e armazenar os recursos adquiridos até que possam ser gastos. É possível afirmar que a mobilização de recursos ocorre por praticamente qualquer meio que pareça funcionar. Os métodos gerais de mobilização de recursos incluem: o sistema financeiro formal, os sistemas alternativos de remessas, meios eletrônicos e *cash couriers*, além do comércio internacional de bens e serviços.

O sistema bancário é a forma mais eficiente, rápida e segura de se transferir fundos. Esse mecanismo é utilizado no financiamento ao terrorismo especialmente por detentores de negócios legítimos, ou mesmo de fachada, e para transações de baixo valor, que são difíceis de serem distinguidas de demais movimentações financeiras e, conseqüentemente, difíceis de serem monitoradas (LASMAR, 2019). O caso que melhor ilustra essa forma de transferir valores é o conjunto de transações financeiras realizadas pelos 19 sequestradores que atuaram nos ataques do 11 de setembro de 2001. Os sequestradores receberam dinheiro de contas em Dubai e abriram contas nos seus próprios nomes na Alemanha, no *Dresdner Bank*, e nos EUA, no *Sun Trust Bank*, na Flórida, e no *Bank of America*, e em múltiplos outros bancos regionais

(ZARATE, 2013). Devido às pequenas quantias transacionadas e à regularidade das atividades, nenhuma das transações levantou suspeitas<sup>58</sup>.

Entretanto, é um mito acreditar que o sistema financeiro global é o principal meio utilizado pelos grupos para obter, movimentar e gastar dinheiro, e que os mesmos sofreriam com as regulações financeiras impostas por leis nacionais e internacionais. Mais de 70% das organizações consideradas terroristas operam em locais onde a maioria das pessoas sequer possui acesso a serviços financeiros altamente regulamentados (WITTIG, 2011, p. 52). No Afeganistão, por exemplo, há apenas 17 bancos em todo o país, incluindo as filiais locais de bancos estrangeiros, e apenas 5% da população os utiliza (WITTIG, 2011, p. 53). Além disso, conforme pudemos observar na discussão sobre fontes, os instrumentos monetários oficiais cumprem um papel secundário nas interações econômicas desempenhadas por atores denominados terroristas, dando espaço para commodities, bens de consumo e outras trocas de valor alheias ao sistema financeiro liderado por instituições ocidentais.

Os sistemas alternativos de remessas consistem em qualquer mecanismo de transferência de dinheiro fora do sistema bancário formal. Sua atuação é pouco regulamentada e não está sujeita aos mesmos mecanismos de fiscalização que operam sobre instituições financeiras oficiais, o que significa que as transações são realizadas com poucas informações e registros sobre a origem e o destino dos recursos. Dentre essas trocas está a *hawala*<sup>59</sup>, um sistema complexo de transferência de valor amplamente utilizado para doações, individuais ou institucionais, e que vem sendo atacado por ser considerado como uma das principais formas de se mover recursos destinados ao financiamento de atividades terroristas.

*Hawala* é um termo tradicionalmente associado a um mecanismo de transferência de dinheiro que operou extensivamente no sul da Ásia há muitos séculos e tinha fortes ligações ao longo das rotas tradicionais de comércio no Oriente Médio e partes da África Oriental. Funcionava como um sistema fechado e ligado por famílias, tribos ou etnias. Recentemente, o termo *hawala* tem sido frequentemente usado para descrever uma ampla gama de provedores de serviços financeiros, que vão além desses sistemas tradicionais e geograficamente vinculados (GAFI, 2013, tradução própria).

O sistema da *hawala* consiste na transferência de recursos sem envolver a

---

<sup>58</sup> No total, os ataques do 11 de setembro custaram apenas meio milhão de dólares. Porém, não é possível ignorar que milhões foram investidos pela Al-Qaeda desde meados dos anos 1990 para que se criassem as capacidades necessárias para a execução desses ataques. Por outro lado, a destruição resultante dos ataques e a resposta dada pelos EUA custou mais de 6 bilhões de dólares (ZARATE, 2013).

<sup>59</sup> O termo *hawala* é uma palavra de origem hindu, que significa “aos cuidados de”. No Brasil, o sistema da *hawala* é conhecido também pelo nome “dólar cabo”.

movimentação de dinheiro. Para tal, é necessário haver duas pessoas, uma no local de envio e outra no de recebimento. O remetente do dinheiro então paga ao intermediário local o valor que quer enviar mais uma taxa referente ao serviço (1% a 3% do valor por transação, uma percentagem mais baixa do que a praticada por instituições formais e sem nenhum questionamento acerca da finalidade do dinheiro ou burocracia); este se comunica com o intermediário correspondente no local de destino e solicita que ele pague a quantia específica ao destinatário. Ao final de um período, após várias transações, se acerta entre os dois intermediários apenas o saldo final, dessa forma, não há como rastrear todas as transações.

Na Somália, esse sistema é comumente conhecido como *xawilaad* ou *hawilaad*. Trata-se do mecanismo mais comum, barato, simples e seguro pelo qual o dinheiro entra, sai e circula dentro do país, uma vez que há *hawaladars*<sup>60</sup> em quase todas as cidades e povoados da Somália. O sistema é utilizado por membros da diáspora somali que queiram, por exemplo, investir em comunidades locais por meio do financiamento de projetos de construção ou programas sociais, para financiar atividades comerciais, e para enviar recursos como forma de apoio aos membros da família que permaneceram no país.

Apesar de ser considerado como um sistema informal de envio de fundos, na Somália a *xawilaad* é “mais formal do que frequentemente reconhecido” (LINDLEY, 2009, tradução própria). Por um lado, trata-se de um sistema baseado em laços sociais, na lógica organizacional da irmandade e de relações horizontais, que, em muitos casos, garante a sobrevivência local. Porém, trata-se, ao mesmo tempo, de uma indústria lucrativa, que favorece uma elite transnacional. Grandes empresas de *xawilaad*, como a *Dahabshiil*<sup>61</sup>, *Amal*<sup>62</sup> e a extinta *Al-Barakaat*<sup>63</sup>, buscam monopolizar o sistema por meio de uma estratégia do oferecimento de serviços financeiros para todos os grupos, ou clãs, existentes na Somália. Há indícios de que

---

<sup>60</sup> O termo *hawaladars* é utilizado para se referir aos agentes negociantes ou facilitadores das transações na rede da *hawala*.

<sup>61</sup> Site oficial da empresa: <https://www.dahabshiil.com/>

<sup>62</sup> Site oficial da empresa: <http://www.amaluk.com/>

<sup>63</sup> A *Al-Barakaat* foi criada em 1986, na Somália, expandindo-se também para 40 outros países, e ganhou relevância após o colapso do sistema bancário no país em 1991. Nos anos 2000, chegou a ser o maior empregador privado do país, nos setores bancário, de telecomunicações e construção, e era responsável por pelo menos metade das remessas de dinheiro de e para a Somália. Após os ataques do 11 de setembro de 2001, o governo norte-americano acusou a empresa de financiar a Al-Qaeda e alegou ter evidências de que US\$ 25 milhões foram enviados, em dinheiro e armas, para Osama bin Laden. A *Al-Barakaat* foi então listada pelos EUA como um grupo terrorista, teve seus ativos congelados e diversos funcionários foram presos, o que levou a seu fechamento. Em 2006, tanto os EUA quanto a ONU removeram a empresa de suas listas negras, por não terem provas de que a *Al-Barakaat* estava ligada a atividades terroristas (KILKENNY, 2009). Todavia, em 2018 a empresa foi sancionada pela OFAC e voltou para a lista dos EUA (conforme é possível verificar no site da própria OFAC: <<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/Details.aspx?id=379>>).

essas empresas cooperam com milícias locais por meio de repasses financeiros (a grupos como o Al-Shabaab) em troca de proteção e segurança, em casos de roubos, ataques ou não pagamento (DE GOEDE, 2003).

Além da *hawala*, há outras formas de transferência de recursos, como por meio de corretoras. No Brasil, a Operação Mendaz, em 2015, liderada pela Polícia Federal com apoio da Embaixada dos EUA, investigou um grupo especializado em lavagem de dinheiro e suspeito de apoiar internacionalmente o terrorismo, que teria movimentado mais de R\$ 50 milhões em cinco anos (COUTINHOO; HAIDAR, 2015). A transferência de recursos era feita da seguinte maneira: uma casa de câmbio clandestina repassava dinheiro para uma corretora, localizada em São Paulo no bairro do Brás, que o remetia ao Líbano. As operações eram sempre de baixo valor, sem a necessidade de conta bancária, chegando a envios de R\$ 10 mil a cada dois dias, realizados por pessoas com CPFs falsos e distintos. Para receber o dinheiro no exterior bastava fornecer um nome e uma senha para que o destinatário sacasse o valor em espécie. Ficaram registrados na corretora 20 destinatários distintos se registros, apenas o primeiro nome (diversos saques foram feitos por Mohamed, um nome muito comum no Líbano). Toda essa tática dificultava o rastreamento desses valores e das pessoas ligadas a eles. Segundo a Polícia Federal, o dinheiro provinha de uma rede de falsificação de informações e documentos, que operava por meio de empresas de fachada e praticava golpes de estelionato para abertura de contas, solicitação de cartões, cheques sem fundo e empréstimos fraudados.

Outra forma de transferir recursos é utilizando a internet e outros meios eletrônicos. São empregados mecanismos como serviços de pagamentos eletrônicos; sites de *crowdfunding*, que facilitam múltiplas doações; cartões pré-pagos sem identificação, como os disponibilizados pela rede Walmart; jogos eletrônicos, como o *Second Life*, que permite a troca entre dinheiro virtual e real; e moedas virtuais<sup>64</sup>, como os *bitcoins*.

Apesar do uso cada vez mais intenso da tecnologia para o financiamento de atividades ligadas ao terrorismo, o GAFI tem chamado atenção para uma prática mais simples: o transporte físico de valores por meio dos *courriers*. Esse método tem sido amplamente utilizado devido à intensificação do monitoramento do sistema financeiro pelas autoridades competentes. Contudo, é uma prática arriscada, pois além dos custos da viagem e de se organizar um esquema

---

<sup>64</sup> Um dos obstáculos para o uso de moedas virtuais por grupos considerados terroristas é a dificuldade técnica. Por isso, organizações como o Grupo Estado Islâmico, tem providenciado manuais de instrução sobre como fazer transações com moedas virtuais. Todavia, esse método ainda é muito limitado, devido a outros fatores, como a crescente regulamentação de carteiras virtuais, a alta volatilidade da moeda e relativa baixa liquidez (LASMAR, 2019).

sofisticado de transporte do valor, há o fator credibilidade, ou seja, a necessidade de haver confiança de que o *courrier* não fugirá com o valor transportado e que será capaz de evitar ser roubado ou furtado no caminho. Além de dinheiro em espécie, os *courriers* transportam também ouro e pedras preciosas.

O uso de carros roubados também é um instrumento comum para se transferir valor. Os carros podem ser vendidos para desmanches, que farão a negociação de suas peças, em troca de dinheiro ou outros valores, ou ainda podem ser negociados diretamente com as seguradoras (FELTRAN, 2018). Além disso, os carros roubados também são uma ferramenta para armazenar valor por períodos mais longos, se forem bem escondidos, servindo como “contas bancárias”. Segundo relatos, havia cerca de 2.500 veículos roubados no vale de Pankisi durante o período da Guerra da Chechênia, nos anos 1990, o que equivalia a um volume de oito a dez carros por família, que poderiam ser vendidos, alugados ou trocados com os militantes chechenos ou estrangeiros (WITTIG, 2011).

Por fim, o comércio internacional de bens e serviços, regular e legal, também pode ser considerado uma forma de transferir valores, seja no setor imobiliário ou comercial. Por exemplo, a venda de um imóvel ou produto por um valor muito acima do comercial pode estar escondendo uma remessa de dinheiro, ou ainda a venda de um item por um valor muito abaixo do seu valor de mercado pode estar escondendo o recurso no próprio produto.

### 3.1.3 Finalidade dos recursos

A terceira e última questão se refere ao uso dos recursos captados. Jorge Lasmar (2019) divide os gastos de grupos e indivíduos considerados terroristas em duas categorias: os gastos diretos e os indiretos. Os gastos diretos são aqueles relacionados ao planejamento, execução e operacionalização da atividade terrorista em si. Os principais custos de operação incidem sobre o recrutamento e treinamento de pessoal, a difusão de ideias, a compra de armamentos e demais recursos materiais, o planejamento e a logística geral da ação, a vigilância antes, durante e após a operação, além da fuga e evasão.

De forma mais precisa, os gastos com a propaganda para difusão de ideias, por exemplo, envolvem o pagamento de provedores de internet, manutenção de sites e redes sociais, material de divulgação, e equipamentos, como computadores. A operacionalização do atentado em si inclui custos de viagem (se for o caso), acomodação, armamentos ou material para fabricação de artefatos explosivos, veículos, identidades falsas, e elementos de necessidade básica do dia-a-dia, como alimentação, remédios e roupas. Já para os treinamentos é necessário um grande

espaço de prática, além de móveis e equipamentos<sup>65</sup>. Por fim, a própria manutenção de organizações minimamente estruturadas envolve também o pagamento de salários, compensações, bônus, viagens e diárias, férias e licenças. Diante de todos esses gastos, é notório que a quantidade de recursos disponível para a organização, ou o indivíduo, impacta na capacidade de realizar todas as suas atividades, inclusive ataques.

Além das atividades relacionadas ao exercício da violência, e em especial os grandes grupos, possuem também gastos considerados indiretos, e que se referem às demais atividades exercidas pelo grupo. Nos casos do Hezbollah, Hamas, Grupo Estado Islâmico, Al-Qaeda, há gastos relacionados à oferta de serviços sociais para a população local, como educação, segurança, saneamento básico, serviços de saúde e seguridade social. Se, por um lado, a oferta desses serviços pode ser entendida como uma tática de fidelização e uma forma de conferir apoio e legitimidade à rede, por outro lado, em alguns lugares, muitas vezes esses grupos são os únicos ofertantes desses serviços à população.

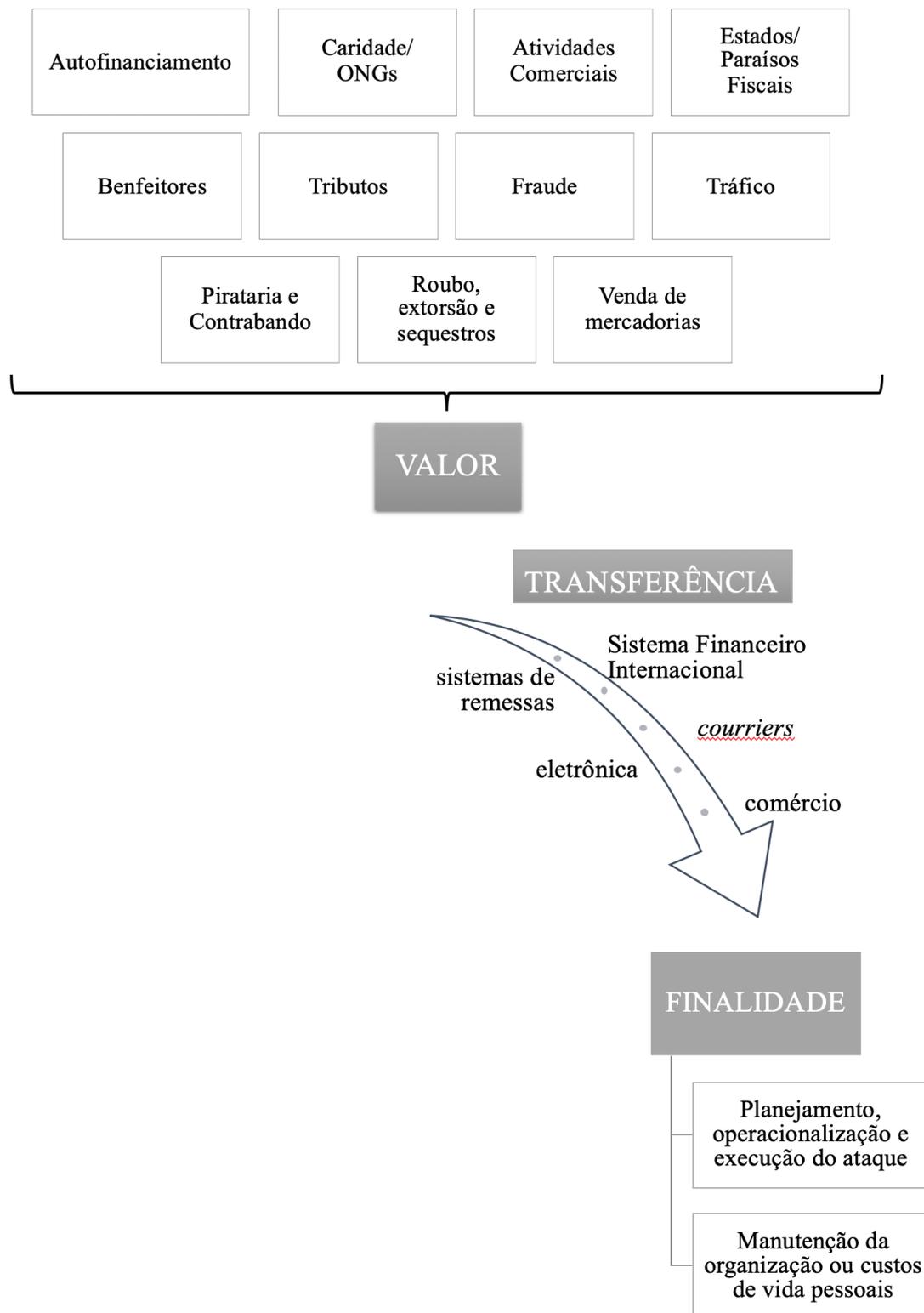
A figura 9 a seguir compreende um esquema visual simplificado acerca das fontes, formas de transferência e uso dos recursos explanados. A figura nos mostra que parece não haver um perfil único ou homogêneo de quem financia o terrorismo, como o financiamento é feito e para quem os recursos são destinados. Há uma variedade de origens, métodos e motivações, que inclusive se assemelham ao financiamento de outros atores, considerados lícitos ou ilícitos. Ademais, não há o monopólio de uma fonte ou método específico de financiamento ao terrorismo, que não possam então ser utilizados por outros atores para financiar atividades não terroristas.

Portanto, apesar de sua “diversidade e complexidade, o financiamento ao terrorismo parece ser banal” (WITTIG, 2011). Por um lado, poderíamos argumentar que é injusto abarcar todos aqueles que apoiam ou negociam com terroristas como financiadores do terrorismo, uma vez que seus motivos provavelmente são triviais. O problema analítico, no entanto, é que o oposto é igualmente lógico. A banalidade do financiamento do terrorismo implica na consideração de uma enorme variedade de atividades econômicas cotidianas como ameaça à segurança, justificando assim um conjunto de ações contra essas atividades.

---

<sup>65</sup> No caso dos *lone wolfs*, os manuais recomendam frequentar academias de ginástica ou de artes marciais e clubes de *airsoft* como forma de treinamento (MALIK, 2015; TOWNSEND, 2018).

FIGURA 9 – Fontes, Transferência e Finalidade dos Recursos para o Financiamento do Terrorismo



Fonte: Elaboração própria.

A partir do que foi apresentado, é possível perceber também que o financiamento vai além do dinheiro e utiliza outros recursos não-monetários para o planejamento e execução dos atos terroristas. Restringir a análise apenas a transações monetárias feitas por grupos terroristas oficialmente reconhecidos como tal, excluiria grande parte das atividades e privilegiaria certas perspectivas sobre o que deve ser considerado “financiamento” e quem deveria ser considerado um “terrorista”.

O financiamento do terrorismo é função de interações político-econômicas cotidianas e, portanto, está imerso nas realidades políticas, sociais e culturais locais das sociedades nas quais ele ocorre. Isso implica que o significado atribuído à atividade de financiamento do terrorismo depende dos julgamentos de tomadores de decisão sobre o contexto e as consequências dessa atividade. Logo, a análise do financiamento do terrorismo é em si um ato político, e a questão analítica central não é se o financiamento do terrorismo serve a certos interesses, mas a que interesses específicos serve.

#### 3.1.4 Financiamento ao Terrorismo vs. Lavagem de Dinheiro

Antes de seguirmos para o próximo item, que propõe a discussão sobre o regime global de combate ao financiamento do terrorismo, é necessário refletirmos sobre a relação existente entre o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro. Como ficará mais claro adiante, o regime que estamos analisando é denominado PLD-FT (Regime de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo). Isso porque as estratégias internacionais definidas para o combate e prevenção à lavagem de dinheiro foram as mesmas empregadas no combate e prevenção ao financiamento do terrorismo. Porém, na realidade, estamos diante de dois fenômenos distintos e que apenas por vezes podem ser complementares. Contudo, o tratamento dado a ambos pelos agentes políticos, tanto nacionais quanto internacionais, é muito similar. Assim, antes mesmo de apresentar como se deu a construção do Regime de PLD-FT, é necessário explicar em que medida ambos se aproximam e se afastam.

Lavagem de dinheiro se trata, conforme a INTERPOL, de “qualquer ato ou tentativa de ocultar ou disfarçar a identidade de proventos obtidos ilegalmente, de modo que pareçam ter originado de fontes legais” (INTERPOL, [s.d.]). Para conferir tal aparência de legalidade para fundos e recursos obtidos ilegalmente é necessário que o agente infrator, primeiramente, insira o valor no sistema financeiro sem chamar atenção das autoridades competentes. Isso é feito mediante técnicas como compra de bens ou imóveis, a realização de depósitos fracionados em

pequenos valores (técnica conhecida como *smurfing*) e em uma mesma conta ou em diversas contas bancárias, de um mesmo indivíduo ou de vários, por meio da ocultação em empresas de fachada ou paraísos fiscais, até que, após diversas transações financeiras a origem dos recursos seja escondida. Quando o dinheiro perde seu vínculo imediato com a atividade ilegal, um laranja (um indivíduo ou empresa que serve como intermediário nos negócios) pode receber um empréstimo ou pagamentos de uma instituição localizadas em um paraíso fiscal ou mesmo bancos e empresas, reintegrando o dinheiro à economia para uso.

Já o financiamento do terrorismo, é, segundo o glossário do GAFI, o “financiamento de atos terroristas, terroristas e organizações terroristas” (GAFI, [s.d.], tradução própria). Conforme já discutimos previamente, o grande problema dessa definição é classificar o que é um ato terrorista ou quem é um terrorista<sup>66</sup>. Uma vez que há diversas interpretações, uma série de operações financeiras podem levantar suspeitas, dependendo dos atores e interesses envolvidos.

De maneira geral, enquanto a lavagem de dinheiro opera com grandes quantidades de valor, ainda que fracionado, o financiamento ao terrorismo opera com um alto volume de transações de valor mais baixo. Isso torna o trabalho das unidades financeiras muito mais difícil para detectar as transações. O uso do dinheiro no financiamento ao terrorismo não serve apenas para sustentar sua atividade-fim, mas também os custos organizacionais internos e outras atividades não relacionadas a essa ação, como os serviços sociais (LASMAR, 2019, p. 140).

A lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo têm em comum a característica de serem considerados atividades ilegais. Além disso, ambos se relacionam com a movimentação de bens e recursos financeiros, tentando esconder a origem e o destino desses bens e recursos. Todavia, é um mito acreditar que os atores considerados terroristas precisam obter, movimentar e gastar dinheiro para operar, diferente de grupos criminosos, que agem justamente para obter lucros por meio de técnicas de lavagem. O propósito de um grupo terrorista não é o lucro, mas sim propagar um objetivo político. Dessa forma, o dinheiro não é um fim em si mesmo, mas um meio para atingir um outro alvo.

No caso da lavagem de dinheiro, o sistema financeiro global é o principal mecanismo pelo qual o dinheiro flui, mas o mesmo não vale para o financiamento ao terrorismo. De acordo

---

<sup>66</sup> O que o GAFI entende como terrorista ou organização terrorista pode ser encontrado no glossário do documento referente aos padrões internacionais de combate recomendados pela organização, que serão discutidos mais adiante e estão disponíveis em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/internationalstandardscombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>

com o que discutimos acima, o que importa para o financiamento do terrorismo é o fluxo de valor, incluindo bens e outras interações econômicas que não são necessariamente monetárias. Isso implica que as leis e normas nacionais e internacionais que tentam proteger e salvaguardar o sistema financeiro podem interferir de maneira mais direta e prejudicar a prática da lavagem de dinheiro, mas dificilmente prejudicarão o financiamento dos atores considerados terroristas. Isso corrobora para o argumento da presente tese de que há uma outra racionalidade para o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo que não dificultar e tornar mais custoso e arriscado para os atores considerados terroristas arrecadar e mover seus recursos.

Por fim, a particularidade da lavagem de dinheiro está em ocultar a origem dos fundos, considerada uma atividade ilícita, como o tráfico ou a corrupção. Por outro lado, a particularidade do financiamento ao terrorismo é ocultar o destino dos recursos, sejam eles provenientes de fundos lícitos ou ilícitos, conforme apresentado acima. Por isso, muitas vezes o financiamento ao terrorismo é chamado de maneira imprecisa de “lavagem de dinheiro ao contrário” (ZARATE, 2013, p. 21).

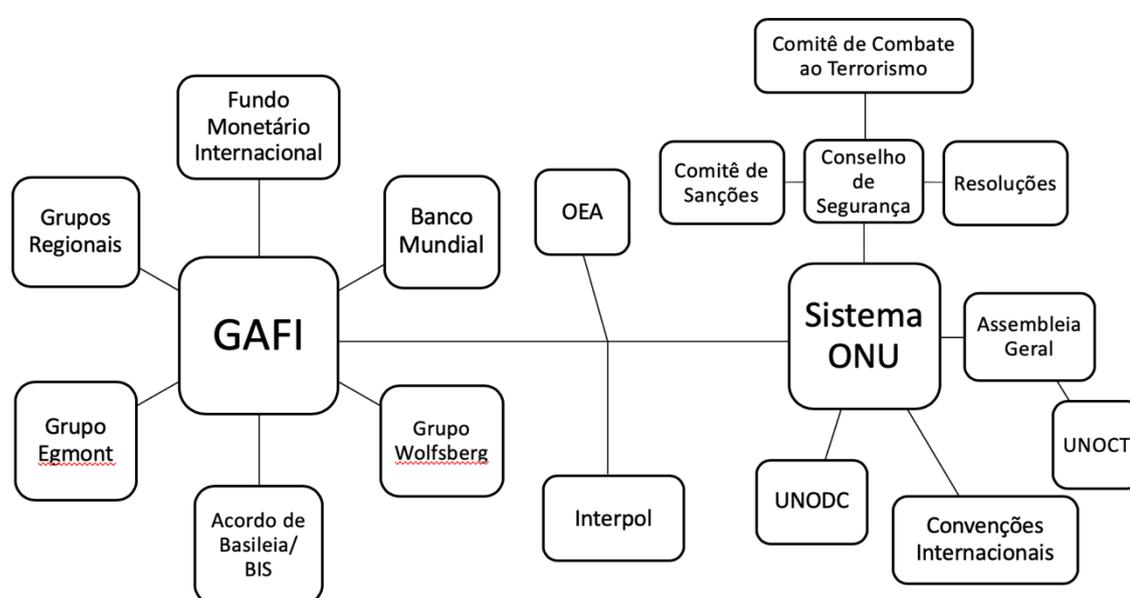
### **3.2 A institucionalidade do regime internacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo**

Tendo anteriormente identificado as diversas formas de se financiar atividades ou grupos considerados terroristas, olharemos agora para as instituições internacionais que de alguma forma estão envolvidas com o combate a esse financiamento. Além disso, também serão discutidos a seguir os principais instrumentos propostos por essas instituições para satisfazer esse objetivo e que juntos conformam parte da institucionalidade do regime internacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. No sentido de elaborar um quadro abrangente do cenário de combate ao financiamento do terrorismo, serão analisadas as instituições internacionais envolvidas no processo a partir de uma orientação histórica, procurando identificar em que momentos esse processo é acelerado, sofre rupturas ou transições.

A figura 10 abaixo busca representar o leque de instituições internacionais que de alguma forma estão conectadas pela função de combater o financiamento ao terrorismo. É possível notar que há duas instituições consideradas centrais: o GAFI e a ONU. As demais instituições se conectam a elas por meio de Convenções Internacionais, Recomendações, grupos de trabalho, boas práticas e demais especificidades.

Diante das instituições apresentadas na figura 10, é possível observar que, com exceção de uma Convenção Internacional (a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999) e do Comitê de Combate ao Terrorismo (órgão do Conselho de Segurança da ONU), todas as demais instituições indicadas na imagem não possuem a competência exclusiva de combater o terrorismo. A maioria dessas instituições, quando criadas, possuíam objetivos diversos, aos quais o combate ao terrorismo se somou enquanto função em algum momento específico de seu processo evolutivo.

FIGURA 10 – Instituições Internacionais atuantes no combate ao financiamento do terrorismo



*Fonte: elaboração própria.*

Assim, há evidências de que o combate ao financiamento do terrorismo não era originalmente uma prioridade em suas agendas, mas sim o combate a outras contravenções, como o crime organizado transnacional e as diversas modalidades de tráfico, ou mesmo crimes financeiros, como a lavagem de dinheiro e a corrupção. Logo, o modo de combate a essas atividades criminosas definido no âmbito dessas instituições servirá como um modelo para o combate ao financiamento do terrorismo, quando o mesmo entrar em pauta. Os instrumentos que já eram adotados, por exemplo, no combate ao crime organizado transnacional serão então adaptados para se adequarem ao combate ao terrorismo, inclusive de seu financiamento.

A análise proposta aqui segue a mesma lógica aplicada do capítulo anterior, a de apresentar a narrativa da construção do processo que levou à designação do combate ao financiamento do terrorismo como uma forma de guerra. A forma pela qual o problema foi

narrado definiu as estratégias de combate propostos por essas instituições internacionais, e que transbordam para os instrumentos adotados nacionalmente. Dessa forma, pretende-se identificar o papel das instituições no combate ao financiamento do terrorismo, a relação entre elas e sua atuação na governança global.

Conforme podemos observar na figura 10 acima, a atuação da ONU no combate ao financiamento do terrorismo se dá especialmente por meio do Conselho de Segurança, de suas Resoluções e Comitês, e algumas agências especializadas, como a UNODC, além da Assembleia Geral. A primeira referência ao terrorismo no Conselho de Segurança data de 1948, na resolução que condenava o assassinato do representante palestino na ONU, Count Folke Bernadotte, por judeus extremistas (ROMANIUK, 2010a). Depois disso, o tema volta para a agenda da ONU apenas no fim dos anos 1960, devido ao aumento no número de sequestro de aeronaves. Segundo os dados da *Global Terrorism Database*, entre 1970 e 2000 mais de 100 mil ataques terroristas perpetrados por atores não-estatais foram contabilizados (START, 2019).

Entre 1963 e meados dos anos 1990, agências internacionais do sistema ONU celebraram 12 instrumentos legais internacionais contra atos de força considerados ilegítimos, concordando que tais atos deveriam ser desencorajados. Dentre elas estão a ICAO (Organização da Aviação Civil Internacional)<sup>67</sup>, IMO (Organização Marítima Internacional)<sup>68</sup>, e a AIEA (Organização Internacional de Energia Atômica)<sup>69</sup>, além da própria Assembleia Geral da ONU<sup>70</sup>. É possível observar um efeito dominó entre essas organizações, que começaram a discutir ações práticas de combate a atividades quem podem ser consideradas terroristas, como

---

<sup>67</sup> No âmbito da ICAO foram celebradas: a Convenção Relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, em 14 de setembro de 1963; a Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, em 16 de dezembro de 1970; a Convenção para a Repressão aos Atos ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil, em 23 de setembro de 1971; o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, em 24 de fevereiro de 1988; e a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, em 1 de março de 1991.

<sup>68</sup> No âmbito da IMO foram celebradas: a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, em 10 de março de 1988; e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, 24 de fevereiro de 1988.

<sup>69</sup> No âmbito da AIEA foi celebrada a Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear, em 3 de março de 1980.

<sup>70</sup> No âmbito da AG/ONU foram celebradas: a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, em 14 de dezembro de 1973; a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, em 18 de dezembro de 1979; a Convenção sobre a Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Pessoal Associado, em 9 de dezembro de 1994; e a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, em 15 de dezembro de 1997.

a tomada de reféns e de aeronaves, a sabotagem a equipamentos de controle do tráfego aéreo e marítimo, o incêndio de plataformas de petróleo, o manejo de explosivos plásticos, a agressão a dignitários estrangeiros ou a membros do corpo diplomático, e o uso criminoso de armas químicas (ROMANIUK, 2014a).

Ainda que o terrorismo apareça especificado com clareza em apenas uma das convenções (na Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, em 15 de dezembro de 1997), o tema já era pauta nacional em diversos países, conforme discutido no capítulo anterior. Contudo, não havia um senso de urgência relacionado ao combate ao terrorismo e a seu financiamento de maneira global. Por não ser uma prioridade nas agendas nacionais e internacional, a coordenação entre instituições internacionais e Estados era baixa, e a governança quase inexistente.

### 3.2.1 O surgimento dos mecanismos de regulação financeira

É possível observar um movimento de mudança nesse processo, mesmo que lento e ainda não focado no terrorismo, no final dos anos 1980 com a adoção dos “Princípios da Basileia” e a criação do GAFI.

Em 1988 o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia<sup>71</sup>, instituição que reúne os presidentes de Bancos Centrais de países com importantes praças financeiras, adotou os chamados “Princípios da Basileia”. Trata-se de uma declaração conjunta para evitar que o setor bancário fosse usado como instrumento para a lavagem de dinheiro. Esse é considerado um momento simbólico para o setor financeiro, pois foi a primeira vez em que seus principais *players* decidiram discutir formalmente o tema dos crimes financeiros, gerando repercussão não apenas no setor bancário desses países, mas no setor financeiro como um todo. Destaca-se também a participação das autoridades de supervisão bancária dos EUA, que já possuía regulação acerca do tema e a aplicava internamente, mas também tinham interesse na adoção de regras por outros países, como será discutido de forma mais aprofundada no próximo capítulo (CORRÊA, 2013, p. 33).

---

<sup>71</sup> O Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (*Basel Committee on Banking Supervision*) é um fórum internacional para discussão e formulação de recomendações que reforcem a regulação, a supervisão e as melhores práticas bancárias para a promoção da estabilidade financeira. Foi criado em 1974 no âmbito do Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlements – BIS*) por representantes dos bancos centrais da Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça. Hoje é composto por 45 autoridades monetárias e supervisoras de 28 jurisdições (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [s.d.]).

Os Princípios da Basileia<sup>72</sup> definem políticas, medidas e procedimentos básicos a serem adotados pelo setor bancário para evitar que o mesmo seja utilizado como intermediário de transferências e depósitos de dinheiro com origem duvidosa. A Declaração versa sobre identificação de clientes, medidas preventivas, adoção de padrões éticos e introduz o conceito de transações suspeitas. Os bancos devem, portanto, segundo esse conjunto de Princípios, evitar fornecer assistência a clientes que pretendam enganar as autoridades, tomar medidas concretas caso saibam da origem ilícita de depósitos ou transações (como o término de negócios ou o congelamento de contas bancárias) e manter os registros de suas transações (CORRÊA, 2013, p. 34).

Em julho de 1989, durante uma reunião do G7<sup>73</sup> em Paris, é criado o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI (em inglês *Financial Action Task Force* – FATF). O GAFI é um órgão intergovernamental que tem como objetivo alargar a vigilância sobre o sistema financeiro internacional como forma de combater crimes financeiros. Inicialmente, sua finalidade era apenas promover medidas regulatórias contra a lavagem de dinheiro, proveniente, especialmente, do tráfico de drogas e dos chamados “crimes do colarinho branco”<sup>74</sup>. Todavia, em outubro de 2001, um mês após o atentado às torres gêmeas e também momento em que os EUA iniciam a guerra no Afeganistão, a instituição ampliou seu escopo, incluindo o combate ao financiamento do terrorismo e demais ameaças ao sistema financeiro internacional, como a proliferação de armas de destruição em massa.

---

<sup>72</sup> As recomendações do Comitê de Basileia podem ser divididas em três momentos: Acordo de Basileia I, de 1988 (referido acima); Basileia II, de 2004 (uma revisão do primeiro acordo com foco em melhorar as avaliações de riscos incorridos por instituições financeiras internacionalmente ativas, bem como aspectos associados à inovações financeiras); e Basileia III, de 2010 (em resposta à crise financeira internacional de 2008, as recomendações têm como objetivo o fortalecimento da capacidade de instituições financeiras absorverem choques provenientes do próprio sistema financeiro ou dos demais setores da economia, reduzindo o risco de propagação de crises financeiras e o eventual efeito dominó no sistema financeiro) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [s.d.]).

<sup>73</sup> O Grupo dos 7 é a cúpula do poder mundial. Foi fundado em 1975, por iniciativa do presidente francês, para reunir os Chefes de Estado ou governo das maiores economias do mundo na época (Alemanha, Estados Unidos, Japão, Itália e Reino Unido, somando-se no ano seguinte o Canadá) para que discutissem as principais questões de economia política mundial em um ambiente mais informal e menos institucionalizado. O tema do terrorismo está presente nos comunicados do G7 desde 1981, durante reunião de Ottawa, quando é emitida a primeira declaração sobre o tema, na qual o financiamento a grupos terroristas e o sequestro de aviões são as questões apontadas como preocupantes pelo grupo (G7, 1981).

<sup>74</sup> Os “crimes do colarinho branco” são crimes cometidos contra a administração pública, por pessoas de alta posição social e que, muitas vezes, possui cargos políticos, muitas vezes com o auxílio de doleiros e outros operadores financeiros. No Brasil, são regulados pela Lei No. 7.492/86.

É possível afirmar que o GAFI se trata de uma instituição única, pois antes dele não havia nenhuma instituição internacional com a proposta de regular e monitorar a indústria de serviços financeiros. Soma-se a isso o contexto de surgimento do GAFI. Não é coincidência que a instituição surge no fim da Guerra Fria, confirmando a vitória e a consolidação do sistema capitalista em todo o globo. Ainda, têm como berço o grupo dos maiores países industrializados do mundo, que representam metade da economia mundial, e almejam garantir por meio do GAFI os seus interesses financeiros, diga-se a integridade do sistema financeiro internacional.

Inicialmente, o mandato do GAFI seria de apenas um ano, período em que a instituição faria uma avaliação do estado geral da lavagem de dinheiro no mundo, sob supervisão do G7. Em julho de 1990, durante a cúpula do G7 em Houston, o mandato do GAFI foi renovado por mais um ano (G7, 1990). A partir de então há uma aproximação entre o GAFI e a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Na cúpula do G7 em Londres, em julho do ano seguinte, ficou definido que a OCDE sediaria o GAFI. Este então poderia usufruir das instalações e infraestrutura da OCDE em Paris, onde seriam realizadas suas reuniões e onde ficaria estabelecida uma Secretaria especializada (G7, 1991).

O GAFI se auto-define como um *policy-making body* que trabalha para gerar vontade política com o intuito de promover reformas legislativas nacionais. Se dedica a produzir e atualizar recomendações, que podem ser caracterizadas como planos de ação, considerados pelo grupo como padrões internacionais a serem seguidos. O GAFI não é regulado por nenhum tratado ou convenção internacional, o que significa que o seu mandato é conferido então pela relação de parceria entre os governos membros e seus ministros (HAYES, 2012). A ausência de um quadro formal que regule as atividades e a transparência da organização levanta preocupações sobre temas como proteção de dados, prestação de contas e direitos humanos.

Inicialmente, o GAFI foi estruturado com apenas 16 países (os membros do Grupo dos 7, a Comissão Europeia e mais oito países pertencentes à OCDE, Austrália, Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Espanha, Suécia e Suíça). A instituição conta hoje com 37 países membros, 2 organizações regionais (a Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo), além de um membro observador (Indonésia). Dentre estes, estão os membros do G20<sup>75</sup>,

---

<sup>75</sup> O Grupo dos 20 é um grupo criado em 1999, após as sucessivas crises financeiras dos anos 1990. É formado pelos Ministros da Economia e Chefes dos Bancos Centrais das maiores economias do mundo e as mais influentes sobre a gestão do sistema financeiro internacional. Diferente do G7, conta com a participação de países emergentes e, em especial da China, que já ocupa a posição de segunda maior economia do mundo, mas que não faz parte do G7. O grupo ganhou maior importância desde a crise

sendo 11 países da União Europeia, além dos europeus Islândia, Noruega e Suíça. Os 6 restantes são: Hong Kong, Israel, Malásia, Nova Zelândia e Singapura. Assim, os únicos membros latino-americanos do GAFI são Brasil, Argentina e México.

A estrutura do GAFI é composta por um conjunto de 9 organismos de caráter regional, denominados *FATF-Style Regional Bodies*<sup>76</sup> (na imagem 1 acima, e também ao longo deste trabalho, esses organismos estão referenciados apenas como “Grupos Regionais”). Cada um desses órgãos é como uma força-tarefa regional responsável por garantir a implementação local das recomendações do GAFI. Dessa forma, é possível afirmar que quase todos os países do mundo estão sujeitos às regulações propostas pela organização, não apenas os seus membros.

Em abril de 1990, o GAFI estabeleceu um conjunto de 40 Recomendações Especiais (*40 Special Recommendations*) com o propósito de combater a utilização indevida dos sistemas financeiros para fins de lavagem de dinheiro de fundos provenientes do tráfico de entorpecentes e, como decorrência, o crime organizado transnacional. Segundo essas Recomendações, os países deveriam identificar suas vulnerabilidades nacionais para então adotarem medidas de proteção ao sistema financeiro internacional contra utilizações abusivas.

Entre as medidas essenciais a serem seguidas estão: identificar os riscos ao sistema financeiro e desenvolver políticas apropriadas e uma coordenação a nível nacional; aplicar medidas preventivas para o setor financeiro e outros setores designados; dotar as autoridades competentes (por exemplo, de investigação, de aplicação da lei e de supervisão) dos poderes e responsabilidades necessários e implementar outras medidas institucionais; reforçar a transparência e a disponibilidade de informação sobre os beneficiários efetivos das pessoas coletivas e das entidades sem personalidade jurídica; e facilitar a cooperação internacional (GAFI, 2012). Os países deveriam então introduzir nacionalmente leis penais específicas e agências de aplicação dessas leis, sistemas de vigilância e de retenção de dados, regulamentar a indústria de serviços financeiros e estabelecer acordos internacionais de cooperação policial, além de realizar uma avaliação rigorosa de seus sistemas policial e judiciário nacionais.

---

econômica de 2008, quando se destacou com um foro alternativo ao G7 na hierarquia do poder econômico internacional.

<sup>76</sup> São eles: *Asia/Pacific Group on Money Laundering* (APG), *Caribbean Financial Action Task Force* (CFATF), *Eurasian Group* (EAG), *Eastern & Southern Africa Anti-Money Laundering Group* (ESAAMLG), *Central Africa Anti-Money Laundering Group* (GABAC), *Latin America Anti-Money Laundering Group* (GAFILAT), *West Africa Money Laundering Group* (GIABA), *Middle East and North Africa Financial Action Task Force* (MENAFATF) e *Council of Europe Anti-Money Laundering Group* (MONEYVAL).

A proposta do GAFI é de que os países membros deveriam internalizar as Recomendações, adaptando-as às suas legislações e práticas internas. As medidas também deveriam ser aplicadas pelos membros dos Grupos Regionais. Para avaliar o cumprimento das Recomendações, os países devem se sujeitar a um processo de avaliação mútua anual, conduzido por grupos de inspeção do próprio GAFI, além de processos de avaliação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Em um ciclo contínuo de revisão, avaliação e orientação, o GAFI publica também guias de boas práticas acerca da implementação de Recomendações específicas, constituindo-se então em uma força poderosa para a imposição de novos padrões de governança.

Além disso, ficou estabelecido, de acordo com a Recomendação No. 29, que os países deveriam criar localmente uma Unidade de Inteligência Financeira – UIF (do inglês *Financial Intelligence Unit*)<sup>77</sup>. A UIF serviria como um centro nacional para receber e analisar declarações de operações suspeitas (*Suspicious Transactional Reports*), auxiliar nas investigações policiais nacionais com informações financeiras, e disseminar dos resultados dessa análise (GAFI, 2012). A consequência imediata dessas medidas foi o fim do princípio de sigilo nas transações financeiras (HAYES, 2012).

Durante o primeiro encontro internacional de UIFs, em 9 de junho de 1995, as agências participantes decidiram pela criação do Grupo Egmont como um fórum internacional e informal de UIFs. O Grupo Egmont é uma instituição composta (hoje) por 164 Unidades de Inteligência Financeira e tem como propósito estimular o intercâmbio de informações e o compartilhamento de inteligência financeira no esforço de combater crimes financeiros. Não se trata de uma agência da ONU ou de uma instituição pertencente ao GAFI ou ao G20, mas procura alinhar-se a elas operacionalizando suas resoluções e decisões (EGMONT GROUP, 2013). Na nota interpretativa da Recomendação No. 29 do GAFI, fica explícito que as UIFs devem se candidatar à adesão ao Grupo Egmont, além de terem em conta sua Declaração de Princípios (*Egmont Group Statement of Purpose*) e seus Princípios para a Troca de Informações entre Unidades de Informação Financeira (*Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering and Terrorism Financing Cases*).

É possível então perceber que a institucionalização de uma governança internacional no combate ao financiamento do terrorismo começa a se consolidar historicamente no setor bancário e no âmbito do G7, expandindo para a OCDE e transbordando para os demais países

---

<sup>77</sup> No Brasil, por exemplo, a Unidade de Inteligência Financeira é o COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), enquanto nos EUA é o FinCEN (*Financial Crimes Enforcement Network*).

do globo, no período do final dos anos 1980, junto ao fim da Guerra Fria, e ao longo dos anos 1990. O GAFI e a OCDE possuem uma composição original de membros<sup>78</sup> muito semelhante, conhecida como o “clube dos ricos”, mas que se expandiu para o ingresso de novos membros a partir do compromisso com a implementação do acervo de normas “já acordadas anteriormente e com a promoção de relações políticas de maior proximidade com seus membros”, “conferindo projeção global a uma institucionalidade originalmente europeia e norte-americana” (MELLO, 2019).

Além disso, o modelo institucional promovido por ambos também é análogo, marcado por um “multilateralismo seletivo”, mas que vem ampliando seus membros e aprofundando o alcance de suas normas (MELLO, 2019). Enquanto a OCDE prevê a participação de países não-membros em seus comitês técnicos e instrumentos legais da entidade, o processo de institucionalização do GAFI é acompanhado pelo surgimento de novas instituições satélite, que orbitam em torno da organização, como o Grupo Egmont e os Grupos Regionais, incorporando também países não-membros pelo processo de internalização das Recomendações de prevenção à crimes financeiros, com destaque para a lavagem de dinheiro.

Assim, é possível indicar que o GAFI é parte de um processo liderado pela OCDE de definição de uma nova agenda da governança econômica internacional, definida pela articulação das posições dos países desenvolvidos. As normas, regras e processos acordados no âmbito dessas instituições irão se estender para outros organismos multilaterais, como as agências do sistema ONU, o FMI e o Banco Mundial, instituições de policiamento, como a INTERPOL, e organismos regionais, como a OEA.

### 3.2.2 O combate ao financiamento do terrorismo como expansão da prevenção à lavagem de dinheiro

O processo de consolidação da governança sobre o tema do combate ao financiamento do terrorismo acelera e ganha novos contornos no final dos anos 1990. Diferentemente do que argumentam os analistas defensores do “novo terrorismo”, o contraterrorismo não é pautado pelo atentado que ocorreu em 11 de setembro de 2001 nos EUA ou pelas características

---

<sup>78</sup> Os membros fundadores da OCDE são Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Islândia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Itália. Atualmente, a organização conta com 36 membros, “ampliando o foco original na reconstrução europeia para um mandato mais amplo de promoção do desenvolvimento econômico” (MELLO, 2019). Já o GAFI conta com 37 países membros e duas organizações regionais, representando os maiores centros financeiros do mundo.

religiosas de algumas organizações consideradas terroristas. É o enquadramento do terrorismo como um crime financeiro no final dos anos 1990 que irá pautar as políticas de combate nas décadas seguintes.

O primeiro elemento que dá suporte a essa afirmação é a aprovação da Resolução 1267 do Conselho de Segurança da ONU, em outubro de 1999, após os ataques de 1998 às embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia. Além da preferência norte-americana pela ação multilateral via ONU, a Resolução confirma que a principal tática de combate ao terrorismo adotada seria por meio da tentativa de rastrear e impedir seu financiamento. A Resolução do CS/ONU também criava o Comitê de Sanções (*Sanctions Committee*) para monitorar e impor sanções financeiras específicas ao regime do Talibã no Afeganistão. Essa deliberação constrangia os Estados-Membros da ONU a congelarem os bens pertencentes a membros do Talibã, na esperança de que isso os obrigasse a entregar Osama Bin Laden, porém, o Talibã simplesmente ignorou as demandas do Conselho de Segurança (BIERSTEKER & ECKERT, 2008). Foram então impostas sanções que incluíam embargo aéreo, congelamento de recursos e ativos financeiros de pessoas e entidades especificadas e embargo de armas (ONU, 1999a). O regime de sanções é estendido a Al-Qaeda pela Resolução 1333, de 19 de dezembro de 2000.

O mecanismo de sanções é aplicado quando se objetiva forçar uma mudança política ou uma ação ou conduta de um Estado, ou de sua elite governante, sem recorrer ao uso da força. Elas também podem ser impostas como uma sinalização para uma audiência doméstica, como forma de demonstrar firmeza do governo ou liderança, ou apoio a deliberações internacionais (VLCEK, 2009). Desde o fim da Guerra Fria, o Conselho de Segurança tem utilizado das sanções específicas a grupos ou indivíduos como uma ferramenta de *compliance*, na tentativa de evitar os impactos negativos de se sancionar o Estado e, conseqüentemente, toda sua população.

O segundo elemento se refere à aprovação de duas Convenções que podem ser consideradas as mais relevantes para o tema do combate ao terrorismo, devido à sua especificidade. A primeira é a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 9 de dezembro de 1999, que foca especialmente no esforço que deveria ser empenhado por Estados e instituições financeiras para estrangular o financiamento como forma de eliminar o terrorismo. Essa Convenção foi proposta pela França, em dezembro de 1998. Todavia, apesar de ter sido assinada em 1999, na época dos ataques de 11 de setembro em 2001 apenas quatro países haviam ratificado a Convenção: Reino

Unido, Botswana, Sri Lanka e Uzbequistão. Dois anos após os atentados mencionados 128 novos países aderiram à Convenção (WALKER, 2018).

Vale destacar alguns pontos trazidos por essa Convenção de 1999. O primeiro é a definição de um conjunto de medidas preventivas que deveriam ser adotadas nacionalmente “a fim de obstar e neutralizar preparativos, em seus respectivos territórios, para o cometimento daqueles delitos” (art. 18, § 1). As políticas de prevenção sugeridas pela Convenção (nos artigos 5, 8, 12 e 18) não são distintas daquelas propostas pelo GAFI em suas 40 Recomendações, mas o GAFI traz cada uma delas de forma mais detalhada. É possível afirmar então que as propostas do GAFI e da ONU estão alinhadas, ainda que nesse momento o GAFI não aborde o combate ao financiamento do terrorismo, mas apenas crimes financeiros como a lavagem de dinheiro. Além disso, destaca-se que a ideia de que atuar de maneira preventiva no combate ao terrorismo não é uma prerrogativa da Doutrina Bush, mas uma prática que já havia sido adotada contra crimes financeiros, inclusive o financiamento do terrorismo.

Ainda na Convenção de 1999 fica definido que “os Estados Partes poderão trocar informações por intermédio da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL)” (art. 18, § 4). Essa determinação está alinhada com o que foi discutido no capítulo anterior, de que a lógica da governança do terrorismo é de prevenção e está baseada na atuação policial transnacional e de agências regulatórias. A partir de então, estrutura-se um amplo aparato de vigilância para monitorar as transações financeiras de pessoas e organizações por agências nacionais e internacionais de inteligência e pelo próprio sistema financeiro internacional. As listas sujas, também explicitadas no capítulo anterior, terão protagonismo nesse processo de vigilância preventiva do sistema financeiro.

A segunda Convenção relevante nesse período é a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, ou Convenção de Palermo, de 15 de novembro de 2000. Sua importância está no fato de que o terrorismo é enquadrado como crime organizado transnacional, assim como outros crimes, como por exemplo o tráfico internacional de drogas, armas, pessoas ou a pirataria. Isso revela que a ONU considera que as mesmas ações definidas para o combate ao tráfico devem ser aplicadas no combate ao terrorismo. Assim, se em termos financeiros o combate ao tráfico se dá por meio de medidas contra a lavagem de dinheiro, o combate ao financiamento do terrorismo será viabilizado sobre essas mesmas bases.

Os bancos também se mostraram atores ativos no combate ao financiamento do terrorismo. A regulação internacional, exposta acima, define que os bancos, e outras instituições financeiras, seriam responsáveis por conferir um significado prático às agendas políticas de organizações como a ONU e o GAFI. Assim, no ano de 2000, treze grandes bancos privados

com atuação global, reunidos no chamado Grupo de Wolfsberg<sup>79</sup>, adotaram um guia de ação e boas práticas para o setor bancário privado, o “*Global Anti-Money Laundering Guidelines for Private Banking*”. Esse manual retomava os princípios contidos na Declaração da Basileia, como, por exemplo, a identificação de clientes e de beneficiários finais de operações, com o objetivo de evitar que os bancos fossem utilizados para fins criminosos, como o terrorismo e a lavagem de dinheiro (CORRÊA, 2013, p. 35).

Logo, os bancos, tanto públicos quanto privados e os bancos centrais, passaram a ter a obrigação de identificar e reportar transações suspeitas aos seus respectivos governos, para então ser possível tomar decisões políticas, como o congelamento de ativos. Em última instância, os bancos e as instituições financeiras tem autoridade para determinar o que julgam suspeito e logo, se tornam agentes da segurança (DE GOEDE, 2018).

Segundo os Princípios da Basileia, todos os bancos e instituições financeiras também devem adotar medidas e estruturas de *compliance* consideradas adequadas e efetivas para lidar com os riscos do financiamento ao terrorismo e da lavagem de dinheiro, como conduzir auditorias internas. Para tal, adotam mecanismos de *datamining*, por meio do uso de padrões algorítmicos e softwares (próprios ou desenvolvidos por terceiros que possam avaliar e cruzar um grande número de dados rapidamente), que auxiliam na determinação do que é considerado anormal e duvidoso. A definição do suspeito passa primeiramente pela criação de um modelo do que é “normal” e esperado financeiramente dos clientes. Dessa forma, é possível especificar padrões de comportamento dos clientes, além da possibilidade de antecipar como os mesmos irão de comportar no futuro e adotar então ações preventivas (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, 2001).

A operacionalidade desse sistema se dá por meio da aplicação de sucessivos filtros. O primeiro é o uso das diversas listas negras (já discutidas anteriormente) como forma inicial de identificação de suspeitos. O segundo filtro é geográfico. Ele inclui áreas e territórios específicos considerados de alto risco, e que também mudam de tempos em tempos. No geral foca-se em paraísos fiscais, países que possuem reputação de serem apoiadores de terroristas e Estados classificados como falidos. Atualmente, são consideradas áreas de risco a Somália, a fronteira Paquistão-Afeganistão e a fronteira Síria-Iraque-Turquia (DE GOEDE, 2018).

O último filtro constitui em analisar transações que aparentemente não possuem nenhuma lógica econômica ou comercial, e consequentemente são classificadas como

---

<sup>79</sup> Os seguintes bancos privados compõem os 13 membros do Grupo de Wolfsberg: Banco Santander, Bank of America, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, MUFG Bank, Société Générale, Standard Chartered Bank, e UBS.

suspeitas. Isso é definido com base no comportamento passado dos clientes e no tipo de conta que detém. Todavia, os critérios para tal são móveis, pois se adaptam às mudanças promovidas pelos próprios criminosos em seus esquemas de financiamento, conforme discutido no início desse capítulo. Portanto, essa prática envolve uma “perfirização” dos clientes, uma modulação dos indivíduos e um monitoramento constante sobre processos de abertura de contas, identificação e perfil do cliente (sua profissão, negócios, propósito da conta, local onde vive, histórico bancário, antecedentes criminais, estilo de vida etc.) (BUCHANAN; KEOHANE, 2006).

Essa abordagem tem como consequência *reports* elaborados pelas instituições financeiras e bancos com base na subjetividade e na suspeita. Além disso, gera efeitos negativos sobre o acesso de grupos específicos ao setor financeiro. Isso aparentemente poderia significar um mau negócio para os bancos, uma vez que estão previamente excluindo oportunidades de negócios. Todavia, os bancos, em geral, optam por adotar essas medidas de redução de risco por dois motivos, o primeiro é para zelar por sua reputação internacional. Já o segundo é para evitar ser multado pela OFAC pelo crime de associação ao terrorismo (DE GOEDE, 2018). A OFAC (*Office of Foreign Assets Control*), instituição do departamento do Tesouro Americano, é responsável por aplicar sanções econômicas contra países estrangeiros, instituições e/ou indivíduos envolvidos com o tráfico de drogas, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e outras atividades consideradas como ameaça pelo governo norte-americano. Há, por exemplo, sanções aplicadas à órgãos públicos, indivíduos e instituições associados à Cuba<sup>80</sup>, Coreia do Norte<sup>81</sup>, Irã<sup>82</sup>, Síria<sup>83</sup>, além daqueles associados ao terrorismo<sup>84</sup> ou ao tráfico de drogas<sup>85</sup>.

---

<sup>80</sup> O conjunto de regulamentações e sanções da OFAC contra Cuba está disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/cuba.aspx>

<sup>81</sup> O conjunto de regulamentações e sanções da OFAC contra a Coreia do Norte está disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/nkorea.aspx>

<sup>82</sup> O conjunto de regulamentações e sanções da OFAC contra o Irã está disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/iran.aspx>

<sup>83</sup> O conjunto de regulamentações e sanções da OFAC contra a Síria está disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/syria.aspx>

<sup>84</sup> O conjunto de regulamentações e sanções da OFAC contra entidades e indivíduos considerados terroristas está disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/terror.aspx>

<sup>85</sup> O conjunto de regulamentações e sanções da OFAC contra entidades e indivíduos considerados associados ao tráfico de drogas está disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/narco.aspx>

Em 2001 todos esses instrumentos de governança já haviam sido estabelecidos. O que podemos então observar nesse momento é o seu alargamento. O Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, desenvolveu um papel assertivo no imediato pós-11 de setembro<sup>86</sup>. Em 12 de Setembro de 2001 é aprovada, de forma unânime, a Resolução 1368 do CS/ONU. Sua importância reside na resposta imediata aos ataques e no enquadramento do terrorismo no Capítulo VII da Carta da ONU (ONU, 2001a). De acordo com esse capítulo, o Conselho de Segurança pode decidir agir por meio do uso da força ou outros meios além da força para responder a ameaças internacionais (art. 39 a 42). Além disso, a Resolução 1368 também cita, pela primeira vez, o direito de autodefesa (art. 50) no contexto de violência por um ator não-estatal (ROMANIUK, 2010a).

Com relação ao GAFI, durante a década de 1990, o grupo começou a se preocupar com a necessidade de adotar medidas destinadas a privar os terroristas de suas fontes de financiamento (HAYES, 2012). Mas foi apenas em outubro de 2001 que o GAFI alargou o seu mandato para tratar da luta contra o financiamento de atos terroristas e de organizações terroristas. Em 25 de setembro de 2001, os ministros das finanças do G7 dão a seguinte declaração oficial: “enfaticamente a importância de aplicar mais vigorosamente as sanções da ONU ao financiamento do terrorismo e pedimos ao Grupo de Ação Financeira Internacional que inclua ao financiamento do terrorismo em suas atividades” (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2001a, tradução própria). Assim, o G7 se compromete a rever a agenda do GAFI no mês seguinte com o intuito de incorporar o combate ao financiamento do terrorismo em suas recomendações.

Em 6 de outubro de 2001 é delineado o *G7 Action Plan*, um plano de ação para bloquear os bens financeiros de grupos considerados terroristas e seus aliados, além de instruir o GAFI a concentrar-se em medidas contraterroristas. É daí que surgem 8 novas Recomendações

---

<sup>86</sup> O Conselho de Segurança da ONU já aprovou em sua história 81 Resoluções que versam sobre o tema do terrorismo e nem todas serão discutidas e detalhadas nesse trabalho. Algumas delas são: S/RES/1189 (1998), S/RES/1269 (1999), S/RES/1377 (2001), S/RES/1450 (2002), S/RES/1455 (2003), S/RES/1456 (2003), S/RES/1526 (2004), S/RES/1617 (2005), S/RES/1618 (2005), S/RES/1624 (2005), S/RES/1735 (2006), S/RES/1822 (2008), S/RES/1904 (2009), S/RES/1988 (2011), S/RES/1989 (2011), S/RES/2083 (2012), S/RES/2160 (2014), S/RES/2161 (2014), S/RES/2170 (2014), S/RES/2195 (2014), S/RES/2199 (2015), S/RES/2249 (2015), S/RES/2253 (2015), S/RES/2255 (2015), S/RES/2322 (2016), S/RES/2368 (2017), S/RES/2379 (2017), S/RES/2396 (2017), S/RES/2482 (2019), S/RES/2490 (2019). Também não serão discutidos aqui os mecanismos da ONU de combate ao uso de armas de destruição em massa para fins terroristas, a saber: a Resolução 57/83, de 2002, da AG/ONU; a Resolução 1540, de 2004, do CS/ONU; e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 14 de setembro de 2005.

específicas para o combate ao financiamento do terrorismo (*FATF 8 Special Recommendations*). De acordo com o documento:

As recomendações propõem que os países implementem novas leis e regulações para monitorar o movimento de recursos de terroristas. [...] Transações suspeitas, ainda que de pequenas quantidades, necessitariam ser relatadas pelos bancos às unidades de inteligência financeira, as transferências bancárias precisariam conter mais dados, as jurisdições deveriam poder congelar ativos preventivamente e criminalizar o financiamento do terrorismo e as empresas informais de serviços monetários (como os corretores da *hawala*) tinha que ser regulamentadas assim como outras indústrias financeiras (GAFI, 2012, p. 32, tradução própria).

Dentre essas novas Recomendações Especiais, destaca-se as Recomendações 5, 6 e 8. A Recomendação 5 define que o financiamento do terrorismo deveria ser criminalizado pelos países (não apenas o financiamento de atos terroristas, mas também o financiamento de organizações e de terroristas individuais), conforme já havia sido definido na Convenção para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, de 1999. Dessa maneira, essa recomendação evidencia que o GAFI e seus membros estão de acordo com Convenções Internacionais amplamente aceitas.

A Recomendação 6 determina a implementação de sanções financeiras específicas relacionadas ao terrorismo, em conformidade com as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Conforme discutido previamente, o Comitê de Sanções da ONU, por meio de um conjunto de Resoluções, atua de forma a determinar o congelamento de ativos de pessoas ou entidades que participem “no financiamento, planejamento, facilitação, preparação ou prática de atos ou atividades” consideradas terroristas (GAFI, 2012). Essa recomendação traz mais uma evidência da relação simbiótica do GAFI com demais organizações internacionais na medida em que dispõe que os países devem fornecer o máximo de informações relevantes na “identificação precisa e positiva de pessoas, grupos, empresas e entidades” à INTERPOL.

Por fim, a Recomendação 8 trata das medidas para evitar a utilização abusiva das organizações sem fins lucrativos. Segundo a nota interpretativa, as organizações sem fins lucrativos seriam particularmente vulneráveis, por gozarem da confiança do público, terem acesso a fontes de financiamento consideráveis, possuírem presença mundial, frequentemente no interior ou na proximidade das áreas mais expostas às atividades terroristas, e por, muitas

vezes, escaparem à supervisão governamental<sup>87</sup>. O GAFI afirma que essa Recomendação não deveria desencorajar atividades caritativas, mas sim promover transparência e confiança de que os recursos e serviços chegam aos seus beneficiários.

Em 2004 uma 9ª recomendação foi adicionada (*40+9 Recommendations*) para complementar as Recomendações já existentes. Mais recentemente, em 2012, as recomendações passaram por uma revisão<sup>88</sup> com a participação de organizações observadoras, incluindo o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e as Nações Unidas. A atuação dessas instituições junto ao GAFI nos é um indício de que há um forte alinhamento entre elas no que se entende por combate ao financiamento do terrorismo. Além disso, as Recomendações revisadas foram aprovadas por mais de 180 países, o que nos permite afirmar que elas são universalmente reconhecidas como os padrões internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo.

A recompensa pelo cumprimento desse conjunto de Recomendações é o país ser classificado como um local seguro para se fazer negócios. Por outro lado, a não-observância das recomendações leva à designação de “território não cooperante” e, conseqüentemente, à provável fuga do capital financeiro internacional. Logo, os planos de ação propostos pelo GAFI no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo formam parte de uma agenda global de boa governança. Todavia, de acordo com os relatórios do GAFI, apenas cinco países (3%) são considerados cumpridores das recomendações: Bélgica, Egito, Itália, Tunísia e Estados Unidos. Dentre os 159 países analisados, 43% são parcialmente cumpridores e 42% não cumpridores (HAYES, 2012).

Em 28 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança aprova, também de forma unânime, a Resolução 1373, que foi introduzida pelos Estados Unidos. A primeira demanda da Resolução era de que os Estados implementassem a Convenção de 1999, contra o Financiamento do Terrorismo. A partir de então, a ONU passa a criminalizar o apoio (ativo ou passivo) ao terrorismo, requer o rápido congelamento de fundos de indivíduos e grupos considerados terroristas, o compartilhamento de informações pelos Estados-Membros e a prestação de assistência técnica para reforçar a cooperação multilateral na área (ONU, 2001b).

---

<sup>87</sup> A nota interpretativa da Recomendação 8 afirma que os países deveriam incentivar os estudos acadêmicos e a troca de informações sobre as questões relativas ao financiamento do terrorismo no setor das organizações sem fins lucrativos.

<sup>88</sup> As Recomendações foram então publicadas como *FATF Recommendations 2012 – International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* e estão disponíveis em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

São questões chave da Resolução a implementação pelos Estados de medidas de combate ao terrorismo em áreas como: regulação financeira, controle migratório e alfandegário, segurança de documentos de viagem, comércio de armas, explosivos e materiais nucleares, químicos e biológicos, e o uso de tecnologias de comunicação (ONU, 2001b). Seria então urgente a cooperação bilateral, regional e internacional em matéria de aplicação de leis, questões administrativas e judiciais, nos procedimentos de extradição e no que diz respeito ao compartilhamento de informações sobre o terrorismo.

Por meio dessa decisão, foi possível ampliar medidas anteriores, alargando o escopo do combate multilateral ao terrorismo por meio da ONU e confirmando o Conselho de Segurança como a mais importante instituição de combate ao terrorismo do sistema ONU. A Resolução 1373 representa então a consolidação das normas existentes, como a Convenção de 1999 e as Resoluções prévias do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral da ONU. Nesse momento, a ONU estabelece também um sistema próprio de listagem. Todavia, não apresenta uma definição de “terrorismo”, e com isso, a organização permite, de maneira institucionalizada, que os Estados interpretem a Resolução de forma particular, incluindo, de acordo com seus interesses, os terroristas suspeitos na lista (HAYES, 2012).

Ademais, a relevância da Resolução 1373 está na criação do Comitê de Combate ao Terrorismo (*Counter-terrorism Committee – CTC*), um órgão subsidiário do CS/ONU. O CTC possui a função de monitorar o cumprimento e a performance, pelos Estados, das medidas estabelecidas pela Resolução. Isso é feito por meio da apresentação de relatórios, elaborados pelos próprios Estados, com foco na área jurídica, sobre o financiamento ao terrorismo, controle de fronteiras e alfândega, policiamento, migração e refúgio, tráfico e segurança marítima e de transportes em geral (ONU, 2001b). Em 26 de março de 2004, duas semanas após os atentados de Madrid, o CS/ONU estabeleceu, por meio da Resolução 1535, o *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)*<sup>89</sup>, com a função de auxiliar o trabalho do CTC em coordenar o processo de monitoramento e implementação da Resolução 1373, de 2001 (ONU, 2004b). Em 2014, por meio da Resolução 2178 do CS/ONU, e em 2015, com a Resolução 2253 do CS/ONU, há uma ampliação dos mecanismos de regulação para englobar o Grupo Estado Islâmico e seus agentes de recrutamento e financiamento (ONU, 2014, 2015).

---

<sup>89</sup> O CTED foi criado para complementar o mandato de consultoria técnica e recomendatória do Comitê Contraterrorista, abrangendo funções de chefiar missões de inspeção a países sob a ameaça de terrorismo ou fontes de atividades terroristas internacionais. Seu mandato foi estendido até 2021 por meio da Resolução 2395, de 2017, do Conselho de Segurança (ONU, 2017b).

Após o 11 de setembro, o Comitê de Sanções também foi amplamente utilizado pela ONU no combate ao financiamento do terrorismo. Entre 2001 e 2007 pelo menos US\$ 91,4 milhões em ativos foram congelados (DE GOEDE, 2018). Em março de 2001, a primeira lista de sanções consolidada continha 162 indivíduos e 7 entidades, enquanto ao final do mesmo ano foram feitas 105 novas adições pelo Comitê de Sanções. Já em maio de 2017 eram 329 entidades listadas, sendo 254 indivíduos e 75 instituições (WALKER, 2018, p. 738). A lista, que originalmente tinha sido criada para obrigar um grupo político a entregar suspeitos de terem organizado ataques terroristas ao final dos anos 1990, agora era direcionada a uma escala global e tinha um novo caráter dominante: listar membros e apoiadores da Al-Qaeda. Em 2011 a lista foi dividida em duas, uma destinada ao Talibã e outra à Al-Qaeda (ONU, 2011).

Dentre as agências do sistema ONU, o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), localizado em Viena (Áustria), é a instituição mais ativa no combate ao terrorismo, além de conduzir um esforço para combater o tráfico de drogas e o crime organizado transnacional. Desde 2002, quando lançou seu Projeto Global contra o Terrorismo, o UNODC<sup>90</sup> oferece assistência técnica e jurídica aos países para tornarem-se parte e implementarem os instrumentos normativos antiterrorismo, como as Convenções Internacionais e Resoluções da ONU. Em 2003, expandiu suas atividades de cooperação técnica por meio da criação do Departamento de Prevenção do Terrorismo (*Terrorism Prevention Branch – TPB*) que, mediante solicitação, auxilia na ratificação, incorporação legislativa e implementação do quadro jurídico universal contra o terrorismo, inclusive do combate ao seu financiamento (UNODC, 2009).

No que concerne a Assembleia Geral da ONU, em julho de 2005 o secretário-geral estabeleceu a Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo (*Counter-Terrorism Implementation Task Force Office – CTITF*), para melhorar a coordenação e coerência com os esforços de combate ao terrorismo do sistema ONU. O escritório da CTITF foi estabelecido no *Department of Political and Peacebuilding Affairs* na Secretaria da ONU. O CTITF foi endossado pela adoção, em 8 de setembro de 2006, de forma unânime, da Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU (*The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*)<sup>91</sup>, por

---

<sup>90</sup> O UNODC é responsável por analisar novas tendências de criminalidade e justiça, desenvolver bancos de dados, divulgar pesquisas globais, reunir e divulgar informações, fazer avaliações sobre as necessidades específicas de cada país e divulgar medidas de alerta sobre, por exemplo, o aumento do terrorismo.

<sup>91</sup> A Estratégia tem a função de reforçar a coordenação entre entidades do sistema da ONU para combater atividades terroristas por meio de quatro pilares estratégicos: enfrentar as condições propícias à propagação do terrorismo; estabelecer medidas para prevenir e combater o terrorismo; capacitar Estados na prevenção e combate ao terrorismo, além de fortalecer o próprio papel da ONU; e garantir o respeito

meio da Resolução 60/288. O importante dessa Estratégia é que ela contém um Plano de Ação, que reafirma e define uma série de medidas específicas para combater o terrorismo em todas suas vertentes, em nível nacional, regional e internacional. A Estratégia propõe, sobre o combate ao financiamento do terrorismo, que os Estados adotem as 40+9 Recomendações do GAFI (item II, § 10) e encoraja que “o FMI, o Banco Mundial, a UNODC e a INTERPOL fortaleçam a cooperação com os Estados para auxiliá-los a cumprir plenamente as normas e obrigações internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo” (item III, § 8) (ONU, 2006).

Em setembro de 2011, o Centro de Contraterrorismo da ONU (*United Nations Counter-Terrorism Centre – UNCT*) foi estabelecido dentro do escritório do CTITF para apoiar Estados-membros na implementação da Estratégia, através de projetos de capacitação financiados conjuntamente. Ambos foram transferidos, em junho de 2017, para o recém-criado Escritório de Contraterrorismo das Nações Unidas (*United Nations Office of Counter-Terrorism – UNOCT*)<sup>92</sup>, por meio da Resolução 71/291 da AG/ONU (ONU, 2017a). O UNOCT é considerado a primeira grande reforma institucional promovida pelo Secretário-Geral da ONU, António Guterres, e foi criado com o objetivo de centralizar os esforços antiterrorismo definidos na Estratégia da ONU em um único escritório, além de manter uma relação próxima com os órgãos e membros do Conselho de Segurança.

O UNOCT é mais uma instituição do sistema ONU que endereça o tema do combate ao financiamento do terrorismo se remetendo aos tópicos identificados pelo GAFI e os Grupos Regionais, como o compartilhamento de inteligência financeira, a promoção de parcerias entre instituições públicas e privadas e análise de risco. Para operacionalizá-los, se propõe a promover um programa de assistência técnica e capacitação de autoridades nacionais, agências regulatórias, unidades de inteligência financeira, ministérios relevantes e instituições privadas,

---

aos direitos humanos para todos e o estado de direito como base fundamental na luta contra o terrorismo (ONU, 2006).

<sup>92</sup> O UNOCT possui cinco funções principais: providenciar liderança aos mandatos de contraterrorismo da Assembleia Geral da ONU; reforçar a coordenação e coerência entre as entidades do CTITF para assegurar a implementação equilibrada dos quatro pilares da Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU; fortalecer a assistência prestada aos Estados-membros pelas Nações Unidas no domínio do combate ao terrorismo; melhorar a visibilidade, promoção e mobilização de recursos para os esforços das Nações Unidas contra o terrorismo; assegurar que seja dada a devida prioridade ao combate e à prevenção ao terrorismo e ao extremismo violento em todo o Sistema das Nações Unidas. Além dos órgãos já mencionados, estão vinculados ao UNOCT a Subdivisão de Prevenção do Terrorismo do Escritório da ONU contra Drogas e Crime (TBT/UNODC); o Instituto Inter-regional da ONU para Pesquisas sobre Crime e Justiça (UNICRI); o Comitê de Contraterrorismo do CS/ONU (CTC/CTED); o Comitê de Sanções do CS/ONU; e o Comitê 1540 sobre a não proliferação de armas de destruição em massa (UNOCT, 2018).

para a implementação de sanções financeiras direcionadas a indivíduos considerados terroristas, assim como auxiliar os Estados-membros a adotar mecanismos para salvaguardar seu sistema financeiro de ameaças (UNOCT, 2018).

Como parte das reformas da arquitetura de combate ao terrorismo da ONU, em 1º de fevereiro de 2018 é estabelecido por 36 agências do sistema ONU, bem como a INTERPOL e a Organização Mundial das Alfândegas, o Pacto de Coordenação Global contra o Terrorismo (*United Nations Global Counter-Terrorism Coordination Compact*) (ONU, 2018). O Pacto vem substituir o CTITF e, como tal, está inserido no guarda-chuva do UNOCT. Além disso, seu objetivo é apoiar a implementação da Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU, aprimorando a coordenação e cooperação entre as agências da ONU na prevenção e combate ao terrorismo e no desenvolvimento de projetos de capacitação e treinamentos, além de estabelecer uma estratégia conjunta de mobilização de recursos para financiarem essas atividades (UNOCT, [s.d.]).

No âmbito regional, há também várias instituições que regulamentam o tema do combate ao terrorismo e da prevenção à lavagem de dinheiro, como a União Europeia e a *Shanghai Cooperation Organization*, que serão discutidas no próximo capítulo, quando formos trabalhar cada caso específico. Por hora, como forma de ilustrar a atuação das organizações regionais, destaca-se a atuação da OEA. A tendência já observada nos processos das demais instituições analisadas, de se regulamentar o combate ao terrorismo ainda durante os anos 1990, se repete na OEA. Em 2 de fevereiro de 1971 é firmada a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional (a Convenção é promulgada no Brasil pelo Decreto nº 3.018, de 6 de abril de 1999). Em 3 de junho de 2002 é assinada a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, ou Convenção de Barbados (promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005). A importância dessa Convenção está em trazer para a instância regional as regulamentações acordadas internacionalmente, como uma forma de reforçar as estratégias e instrumentos globais para prevenção e eliminação do terrorismo. A Convenção reafirma como delito de terrorismo o que foi estabelecido nas Convenções e Resoluções da ONU, previamente discutidas neste capítulo. No que se refere à prevenção à lavagem de dinheiro e o combate ao financiamento do terrorismo, a Convenção de Barbados se baseia nas diretrizes e recomendações do GAFI, dos grupos regionais e da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) (BRASIL, 2005).

A figura abaixo resume os principais marcos históricos institucionais que compõem o quadro geral da governança global no combate ao financiamento do terrorismo.

FIGURA 11 – Marcos Históricos Institucionais do Regime de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo (1988-2017)

1988	1989	1990	1995	1999	2000
Princípios da Basileia	Criação do GAFI	Publicação das 40 Recomendações Especiais do GAFI	Criação do Grupo <u>Egmont</u>	Resolução 1267 CS/ONU Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo	Convenção de Palermo Grupo de <u>Wolfsberg</u>
2001	2002	2004	2006	2012	2017
Resoluções 1368 e 1373 CS/ONU (criação CTC) 8 novas Recomendações Especiais do GAFI	Convenção de Barbados (OEA)	9ª nova Recomendação Especial do GAFI	Estabelecimento da Estratégia Global de Combate ao Terrorismo da ONU	Revisão das Recomendações Especiais do GAFI	Resolução 71/291 da AG/ONU (criação UNOCT)

Fonte: elaboração própria.

A figura 11 acima nos mostra que o processo de formação do regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo tem início ainda ao final dos anos 1980. Ao longo dos anos 1990 o regime se desenvolve de forma a fortalecer a posição do GAFI como principal instituição reguladora de crimes financeiros, por meio das 40 Recomendações e também da criação do Grupo Egmont, que institucionaliza o processo intergovernamental de cooperação entre as Unidades de Inteligência Financeira dos países e se torna um espaço de convergência. Ao final da década, podemos observar a transição de um regime preocupado apenas com a prevenção à lavagem de dinheiro e demais crimes financeiros, para um regime que passou a compreender e evidenciar o combate ao financiamento do terrorismo.

O processo se acelera nos anos 2000, a partir das Resoluções 1368 e 1373 do Conselho de Segurança da ONU e das 8 Novas Recomendações do GAFI. A singularidade do processo está no fato de que, mesmo diante de mudanças sistêmicas, especialmente nos anos 2000, como o questionamento da hegemonia norte-americana mediante a ascensão de novas potências e a

institucionalização dos BRICS<sup>93</sup> enquanto novo fórum internacional, não há inflexões significativas que alterem o curso do processo. A partir de então, é possível observar nesse período uma ampliação não apenas das normas internacionais, como também a extensão da discussão para o âmbito regional e sua internalização pelos países, conforme será discutido no próximo capítulo.

---

<sup>93</sup> O acrônimo BRIC corresponde às siglas dos países Brasil, Rússia, Índia e China, e que foi atualizado para BRICS para incluir a África do Sul. O termo foi criado por Jim O'Neill, economista britânico do grupo financeiro Goldman Sachs, em 2001, para designar o grupo de países que cresciam na época a níveis mais elevados que as consideradas grandes potências, como os EUA e o Reino Unido (O'NEILL, 2001).

#### 4 A GUERRA FINANCEIRA GLOBAL AO TERROR

Este capítulo pretende analisar a abrangência e extensão do regime internacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Para tal, se faz necessário investigar como se deu sua expansão e internalização pelos entes nacionais, caracterizando a constituição de uma guerra financeira global ao terror.

Os EUA são o caso paradigmático, pois foram capazes de estabelecer a agenda de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo e transmitir suas preferências para os organismos internacionais, que, conforme analisado no capítulo anterior, estabelecem os padrões das políticas contraterroristas desde os anos 1990. A exportação dessas políticas via instituições internacionais abrange não apenas a incorporação de países já tracionais no combate ao terrorismo, como Reino Unido e Espanha, mas também avança para países que são constantemente requisitados a prestarem contas a esses organismos internacionais, e nos quais o terrorismo talvez sequer seja uma prioridade.

Logo, nos interessa especialmente discutir como essa guerra financeira se tornou parte importante da doutrina de segurança nacional norte-americana. As estratégias financeiras estabelecidas pelos mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo utilizam os sistemas financeiro e comercial internacionais para isolar atores considerados criminosos, e restringir seus fluxos de financiamento. Ao mesmo tempo, é possível notar que há um uso distinto dado a essas ferramentas financeiras e de pressão. O regime pode ser instrumentalizado para servir a uma dinâmica política que satisfaça outros interesses domésticos além do combate à lavagem de dinheiro ou o financiamento do terrorismo. Ademais, também escancara uma discricionariedade quanto à expulsão de agentes desonestos, especialmente se estivermos diante de um ator relevante ao sistemas financeiro e comercial internacionais.

O capítulo está organizado de forma a, primeiramente, mostrar como os EUA foram capazes de difundir a ideia da guerra financeira global ao terror, expandindo suas próprias regras, formais e informais, e práticas de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, tanto no âmbito nacional como internacional, de forma a condicionar a ação de outros países por meio de práticas e regras similares. Dessa forma, são trazidos casos de países em que foi possível, por meio da pressão internacional do GAFI ou dos próprios EUA, instaurar ou aumentar sua regulação financeira. Por outro lado, também será analisado como essa tentativa de regulação é seletiva, e possui limites e desafios ao próprio regime de regulação, seja no âmbito financeiro, em termos de cooperação internacional ou

mesmo individual.

Por fim, será discutido como o combate ao financiamento do terrorismo se estende por uma linha para a campanha contra a lavagem de dinheiro e de lá para o combate ao crime organizado transnacional. Assim, sob a égide da guerra financeira ao terror, ainda estamos falando sobre as repercussões da guerra às drogas, de forma a caracterizar uma abrangência dos instrumentos internacionais de regulação.

#### **4.1 O combate ao financiamento do terrorismo como ferramenta de segurança nacional norte-americana**

Desde os anos 1990, apesar do combate ao terrorismo não ocupar ainda o centro da agenda interna e internacional norte-americana e de não haver um senso de urgência e prioridade no endereçamento da questão, já havia sido estabelecida no país uma orientação de segurança que envolvia o ambiente regulatório de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Na época, o foco da regulação era o combate ao crime organizado transnacional, refletido em atividades como o tráfico de drogas e de pessoas, além das atividades financeiras decorrentes dele, como a lavagem de dinheiro. Em 1996, o governo norte-americano publica a *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, que qualifica tais ameaças relacionadas ao crime organizado como transnacionais e praticamente legitima a atuação do país além das suas fronteiras (PEREIRA, 2015, p. 88).

A partir de então, o governo Clinton, assim como seus sucessores, atuará de forma a combater essas atividades por meio de reformas institucionais internas, mas não tendia a ver o terrorismo como questão importante de segurança nacional. Isso não significa, entretanto, que o governo atuou de maneira passiva. Por se tratar de um entendimento do governo de que o terrorismo é um perigo comum enfrentado por todos os Estados, a preferência dos EUA é impulsionar o reordenamento externo por meio de uma abordagem multilateral. No que se refere ao combate à dinâmica financeira do crime organizado, o governo se utilizou na época de dois programas distintos, o FinCEN e o OFAC, que apesar de não terem sido criados com objetivo de combater especificamente o terrorismo, serão fundamentais para essa dinâmica.

O FinCEN (*Financial Crimes Enforcement Network*), adotado em 1996 pelo Departamento do Tesouro, é um mecanismo de implementação do *Bank Secrecy Act (BSA)*<sup>94</sup>,

---

<sup>94</sup> O *Bank Secrecy Act (BSA)*, ou *Currency and Foreign Transactions Reporting Act*, é uma lei norte-americana de 1970 que exige que instituições financeiras nos EUA auxiliem as agências governamentais do país a detectar e prevenir a lavagem de dinheiro (FINCEN, [s.d.]).

que objetiva identificar, reportar ao governo e interromper o fluxo de grandes somas de dinheiro geradas por grupos criminosos<sup>95</sup>. Para tal, os bancos foram requisitados pelo FinCEN a preencherem relatórios, como os *Suspicious Activity Reports* (SARs) e *Currency Transaction Reports* (CTRs), que indicavam a existência de atividades financeiras suspeitas. O órgão se tornou um repositório de informações coletadas por órgãos do governo sobre crimes financeiros, com autoridade para impor sanções sobre os civis identificados por cometerem violações, como a lavagem de dinheiro. O foco dessa comunidade de fiscalização nos EUA era encontrar e interromper grandes somas de dinheiro geradas especialmente pelo tráfico de drogas (ECKERT, 2008).

No mesmo período, o governo Clinton se utilizou do OFAC (*Office of Foreign Assets Control*), um programa de sanções econômicas, também do Departamento do Tesouro, contra certos países, grupos ou indivíduos considerados uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Historicamente, o OFAC teve importante papel nas tentativas dos governos norte-americanos de perseguir os ativos de governos considerados inimigos. Na Segunda Guerra Mundial, o governo dos EUA tentou controlar os ativos de empresas e agentes alemães, italianos e japoneses por meio da agência, na época ainda conhecida apenas como *The Control*. Nos anos 1950, durante a Guerra das Coreias, foi renomeada para OFAC e usada para rastrear ativos chineses.

Sua importância cresceu nos anos 1960, quando, após a crise dos mísseis, passou a aplicar sanções a Cuba. No mesmo sentido, teve papel relevante no caso dos reféns mantidos na embaixada norte-americana em Teerã, no Irã, em 1979. O órgão foi responsável por congelar os ativos iranianos, tanto bens líquidos quanto imóveis, além de ter bloqueado todas as propriedades do governo iraniano sob jurisdição dos EUA, totalizando US\$ 12 bilhões (ZARATE, 2013, p. 24). O OFAC expandiu então seu quadro de funcionários e se tornou uma das agências mais poderosas do governo norte-americano, não apenas por sua competência de congelar bens e ativos, mas por sua autoridade em excluir indivíduos e organizações, e seus associados, do sistema financeiro norte-americano e negá-los os benefícios de fazer comércio com os EUA.

Em 1986 o OFAC emitiu a primeira lista pública de *Specially Designated Nationals* (SDNs). Os indivíduos e organizações listados ficam então sujeitos à jurisdição do OFAC e às leis de sanções dos EUA. Apesar da autoridade do OFAC, e conseqüentemente da lista de

---

<sup>95</sup> Transações acima de 10 mil dólares são identificadas e reportadas diretamente ao governo norte-americano. Esse é considerado como um mecanismo de transparência e controle financeiro (ECKERT, 2008).

SDNs, ser doméstica, ou seja, tecnicamente relevante apenas para as instituições e indivíduos sujeitos à jurisdição dos EUA, na prática a lista do OFAC se tornou uma ferramenta multilateral importante. Uma vez que cidadãos, empresas e outras entidades norte-americanas são impedidos de interagir comercialmente ou financeiramente com os agentes listados, a SDN se torna uma barreira de acesso ao sistema financeiro dos EUA. Além da própria dificuldade dos agentes listados em fazer negócios nos EUA, as entidades financeiras estrangeiras que desejam manter sua presença nos Estados Unidos passaram a monitorar, e até honrar, as listas.

Na América Latina, por exemplo, os bancos implementaram a lista do OFAC vinculada aos cartéis do narcotráfico, especialmente nos anos 1990. Por aqui, ela ficou conhecida como “*la lista Clinton*”. Os bancos nos EUA também deixaram de fazer negócios com os países considerados financiadores do terrorismo, como Irã, Iraque, Líbia, Síria, Sudão, Cuba e Coreia do Norte, além dos indivíduos classificados como terroristas, em especial após os ataques às embaixadas norte-americanas em Nairóbi e Dar es Salaam, em 1998 (ECKERT, 2008).

O OFAC é responsável pela administração de todos os programas de sanções dos EUA e possui a capacidade de listar e sancionar infratores no geral por meio de congelamentos e multas. Além disso, os diversos escritórios e as práticas de *compliance* nos EUA, e nos países e entre atores não-estatais que pretendiam manter relações com os EUA, foram edificados em conformidade com os regulamentos do OFAC. Assim, devido à importância do sistema bancário e do mercado de capitais norte-americano, é possível atestar que o poder do OFAC é inerentemente internacional.

Além do FinCEN e do OFAC, o governo Clinton também se utilizou de outros instrumentos para combater o terrorismo. Em 21 de junho de 1995, foi assinada a PDD-39 (*Presidential Decision Directive*, um mecanismo institucional utilizado pelo Executivo para promulgar decisões de segurança nacional), que propunha um pacote de medidas contraterroristas envolvendo os departamentos de justiça, defesa, transportes, relações exteriores, o Tesouro, o FBI e a CIA (THE WHITE HOUSE, 1995). Em 1999 o governo norte-americano aprovou também a *National Money Laundering Strategy* (Estratégia Nacional de Prevenção à Lavagem de Dinheiro), que tinha, dentre seus objetivos, colocar a questão do combate à lavagem de dinheiro na agenda internacional, por meio da expansão de membros do GAFI e da harmonização das leis que regulam transações eletrônicas entre os países do G7 (HAYES, 2012). Durante o governo Clinton, apesar do reconhecimento em relação ao ineditismo da Al-Qaeda, o terrorismo é tratado apenas como uma dentre as várias ameaças externas ou transnacionais de segurança, e não um instrumento de agressão específico, como

um fim em si mesmo (CRENSHAW, 2010, p. 62). Esse entendimento se manteve mesmo após os ataques feitos às embaixadas norte-americanas na África.

É possível constatar que os anos 1990 foram marcados, tanto nacional quanto internacionalmente pelo foco na regulamentação do setor de serviços financeiros, tanto no âmbito nacional quanto internacionalmente, sobretudo pela expansão do uso de sanções como ferramenta de política externa pela burocracia norte-americana. Todavia, as tentativas de ampliar e fortalecer as regulamentações anti-lavagem enfrentaram significativa resistência e oposição da indústria financeira no país, em especial devido às consequências econômicas que as sanções tiveram no Iraque (ECKERT, 2008). Dessa forma, as iniciativas multilaterais lideradas pelo GAFI ainda eram vistas pelas instituições financeiras com ceticismo e preocupação.

No dia 11 de setembro de 2001, o subsecretário do Tesouro Americano, Jimmy Gurulé, concedeu uma entrevista para uma repórter do *Wall Street Journal* na qual ele que anunciava o lançamento da Primeira Estratégia Nacional de Prevenção à Lavagem de Dinheiro (*National Money Laundering Strategy*) do governo, a ser assinada e publicada no dia seguinte. Essa estratégia foi delineada para ser o grande foco de todas as áreas do Departamento do Tesouro durante o governo Bush (ZARATE, 2013, p. 18). Todavia, os ataques em Nova Iorque e Washington também romperam com essa programação e colocaram o combate ao terrorismo no topo da agenda nacional e internacional norte-americana.

Politicamente, dentro desse contexto maior de crises, o 11 de setembro representou um realinhamento da população com o Estado norte-americano com base em um patriotismo militante e assegurou o apoio popular às ações e projetos estatais de contraterrorismo. Já economicamente, a intervenção estatal mais óbvia na acumulação de capital sob a égide do contraterrorismo foi o desenvolvimento de um setor particular da economia: a segurança interna. Ele compreende os esforços dos setores econômicos já existentes, de armamentos a produtos farmacêuticos, de finanças ao setor de TI, em ajustar ou simplesmente redimensionar sua produção para relacioná-la à segurança.

Nos dias seguintes aos ataques tanto o presidente Bush quanto seus conselheiros e funcionários da administração refletiram e descreveram publicamente sobre quais seriam os próximos passos do governo. O vice-secretário de Defesa, Paul Wolfowitz, dá o tom de que apenas a ação militar não seria suficiente para enfrentar a ameaça terrorista e que, portanto, os EUA estariam diante de uma guerra extensa a ser travada também em outras searas:

Acho que é preciso dizer que não se trata apenas de capturar pessoas e responsabilizá-las, mas de remover os santuários, os sistemas de apoio e de acabar com os Estados que patrocinam o terrorismo. E é por isso que temos que adotar uma campanha ampla e sustentada. Não vamos parar se alguns criminosos forem pegos. [...] Isso não será resolvido por uma ação militar limitada, mas vai levar, como o Presidente e o Secretário [*da Defesa Donald*] Rumsfeld disseram, a uma campanha ampla e sustentada contra as redes de terroristas e os Estados que apoiam essas redes (PBS, 2001, tradução própria).

Em 24 de setembro de 2001, em um famoso discurso, Bush deixa claro quais seriam então as prioridades do governo:

[...] nós vamos direcionar todos os recursos que estiverem ao nosso alcance para vencer a guerra contra os terroristas: todas as vias da diplomacia, todas as ferramentas de inteligência, todos os instrumentos de aplicação da lei, todas as influências financeiras. Vamos sufocar os terroristas de seu financiamento, colocá-los uns contra os outros, expulsá-los de seus esconderijos e levá-los à justiça (CNN, 2001, tradução própria).

Esse discurso é representativo do estabelecimento da guerra financeira ao terror, por meio do nexo entre poder financeiro e segurança nacional. Além das táticas militares convencionais, os EUA se propunham a ir atrás da Al-Qaeda seguindo o rastro do seu dinheiro, ou seja, utilizando as mesmas ferramentas financeiras que já haviam sido desenvolvidas como estratégias contra a lavagem de dinheiro. A Ordem Executiva 13224, de 24 de setembro de 2001, e o *Patriot Act*, de 26 de outubro de 2001, sintetizam a alocação do combate ao financiamento do terrorismo como ferramenta de segurança nacional.

Proposta por David Aufhauser, *General Counsel* do Departamento do Tesouro Americano, a Ordem Executiva 13224 (OE-13224) oferecia à Casa Branca novas “armas” para a guerra financeira ao terror. Essa diretiva baseava-se no princípio de que tanto os apoiadores financeiros do terrorismo, quanto as empresas e negócios controlados por eles e seus associados poderiam ser objeto de listagem e sanções pela OFAC, sem qualquer tipo de aviso prévio (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2001). Por isso, se diz que a OFAC atua por meio de um mecanismo de *name and shame* (indicar e humilhar/envergonhar). Essa abordagem conferia ao Tesouro poderes administrativos excepcionais, incluindo a possibilidade da listagem preventiva e deixando claro que aqueles que fossem acusados de associação ao terrorismo teriam seus ativos congelados e sua reputação arruinada. A expansão dos poderes do Tesouro foi uma forma de punir e dissuadir bancos e outras instituições financeiras que dessem suporte às organizações terroristas.

Estamos notificando bancos e instituições financeiras em todo o mundo - trabalharemos com seus governos, pediremos que congelem os fundos ou bloqueiem a capacidade dos terroristas de acessá-los em contas estrangeiras. Se eles não nos ajudarem no compartilhamento de informações ou no congelamento de contas, o Departamento do Tesouro agora tem autoridade para congelar os ativos e transações de seus bancos nos Estados Unidos. Desenvolvemos o equivalente financeiro internacional da “lista dos mais procurados” da polícia e colocamos o sistema financeiro em alerta: *se você negocia com terroristas, se os apoia ou patrocina, então você não fará negócios com os Estados Unidos da América* (CNN, 2001, tradução própria, grifo nosso).

Com a assinatura da OE-13224, a OFAC passou a publicar uma nova lista, denominada *Specially Designated Global Terrorists* (SDGT). 27 indivíduos e entidades suspeitas de apoiarem o terrorismo foram listados e tiveram seus bens congelados, e esse número subiu para 158 até o final de 2001 (ECKERT, 2008). Os anúncios presidenciais regulares sobre o congelamento de ativos de organizações e indivíduos relacionados ao terrorismo, mesmo que localizados fora do país, ficou conhecido como *Rose Garden Strategy*. Além disso, a diretiva expandia a aplicação de sanções para outras organizações consideradas terroristas pelos EUA além da Al-Qaeda e do Talibã, incluindo o Hamas, o Hezbollah, as FARC, o IRA, entre outros (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2001). Dessa maneira, há indicativos de que a OE-13224 seja um instrumento de expansão das práticas de combate ao financiamento do terrorismo, definidas em âmbito nacional, para além das fronteiras dos EUA.

A criminalização do financiamento ao terrorismo por meio da listagem também serviu como justificativa para ações preventivas, como prender, deter e acusar potenciais suspeitos, ainda que não houvesse indícios de ataques em estágio preparatório. Assim, a OE-13224 tornou possível que aqueles que financiassem o terrorismo fossem perseguidos *como* terroristas. Além das organizações consideradas terroristas e dos Estados apoiadores, considerados párias, os bancos também poderiam ser acusados de financiar o terrorismo, mesmo que não tivessem essa intenção. Uma vez listados, os bancos teriam seus bens congelados, seriam objeto de escrutínio público e poderiam perder sua licença de operação nos EUA, o que ameaçava sua própria existência. Os Departamentos do Tesouro e da Justiça abriram algumas investigações contra bancos que realizavam atividades suspeitas, e alguns casos receberam maior atenção da mídia. Em 10 de maio de 2004, por exemplo, o banco suíço UBS concordou em pagar uma multa no valor de US\$ 100 milhões por facilitar transações financeiras com Cuba, Líbia, Irã e Iugoslávia, durante os períodos em que esses países estavam sob sanção norte-americana (THE NEW YORK TIMES, 2004). Demais casos e a participação das instituições financeiras no combate ao financiamento do terrorismo serão mais discutidos adiante (no item 4.2.4).

Praticamente um mês após a publicação da OE-13224, o presidente George W. Bush assina outro importante decreto no que concerne o combate ao terrorismo, o *USA Patriot Act* (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, 2001). Por meio do seu Título III (*International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act*) a lei amplia as responsabilidades das instituições financeiras já existentes, como a expansão dos requisitos da BSA para todas as instituições financeiras e a facilitação do compartilhamento de certas informações financeiras por meio do FinCEN, empoderando o Departamento do Tesouro em matéria de combate ao terrorismo.

Além disso, são aprovadas, com pouco debate, novas medidas regulatórias, que, por serem muito caras ou consideradas invasivas, recebiam oposição de instituições financeiras e defensores dos direitos de privacidade antes do 11 de setembro. São exemplos, conforme definido na seção 311, a autorização de listar e aplicar medidas contra jurisdições ou instituições financeiras estrangeiras por não adotarem medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo <sup>96</sup> e a permissão à OFAC para congelar ativos de entidades suspeitas identificadas como risco, sem a necessidade de provas irrefutáveis e antes mesmo de uma designação formal de investigação, ou seja, por meio da listagem preventiva (ECKERT, 2008). Dessa forma, a relevância do *USA Patriot Act* reside na sua contribuição para a construção da narrativa de que o financiamento do terrorismo consiste em uma ameaça à integridade do sistema financeiro internacional.

Uma série de bancos foram listados preventivamente na época pelo Departamento do Tesouro norte-americano, uma prática que se mantém vigente até hoje. Em 18 de novembro de 2003, a OFAC listou os bancos Myanmar *May Flower Bank* e o *Asia Wealth Bank*, em Myanmar, por facilitarem o tráfico de drogas no sudeste asiático, e também incluiu o país na lista, já que Myanmar ainda não tinha adotado as principais leis e regras de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. A resposta do governo foi revogar a licença de operação dos bancos listados e em menos de um mês anunciou um pacote de medidas de prevenção à lavagem de dinheiro. Nesse período, outros bancos também foram listados como

---

<sup>96</sup> Há diversos casos que ilustram a aplicação internacional da regulação doméstica norte-americana, por meio da seção 311. Em 2002, por exemplo, o *report* anual do GAFI apontou os sistemas financeiros da Ucrânia e de Nauru não eram bem regulados e que havia a suspeita de que estavam comprometidos devido aos laços com o crime organizado russo. Em 25 de dezembro de 2002, os EUA usam então a seção 311 contra esses países na tentativa de rotulá-los como ameaças ao sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Ambos tomaram medidas rapidamente, o Parlamento ucraniano, dentro de um mês, promulgou novas leis contra a lavagem de dinheiro; e em Nauru, em poucos dias o país implementou a legislação que respondia às preocupações dos EUA, e os bancos *offshore* registrados em Nauru começaram a fechar (ZARATE, 2013, p. 153).

ameaças ao sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, como o *First Merchant Bank of the Turkish Republic of Northern Cyprus* (em 24 de agosto de 2004) por facilitar o crime organizado advindo da Rússia e Turquia e atividades ligadas ao tráfico de drogas; e o *InfoBank* (na mesma data) na Bielorrússia, por facilitar a lavagem de dinheiro e por burlar o regime internacional de sanções (o banco concedia contas e linhas de crédito para transações realizadas com Saddam Hussein e o regime iraquiano, um Estado pária para os EUA). Os bancos poderiam ser retirados da listagem se fizessem as mudanças demandadas pelos EUA para a adequação às normas internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo (ZARATE, 2013, p. 155-158).

O Departamento do Tesouro se torna então o coração dos debates mais importantes de segurança nacional e internacional nos EUA. Sua estratégia foi a de que os próprios bancos policiariam o sistema financeiro, na tentativa de prezar por sua transparência e probidade, e então isolariam os *bad banks*<sup>97</sup> do sistema financeiro internacional e pressionariam os Estados párias que mantivessem relações com essas instituições financeiras. Ao invés de impor restrições diretas a esses atores, a estratégia do Tesouro consistia em transformá-los em “párias financeiros”, os excluindo do sistema (ZARATE, 2013, p.153).

Essas mudanças no cenário legal dos EUA foram acompanhadas por uma série de ataques a instituições religiosas de caridade e redes de remessas financeiras muçulmanas, incluindo, por exemplo, os escritórios da rede de remessas *Al-Barakat*, em Mineápolis, da *Global Relief Foundation* e da *Benevolence International Foundation*. Os ataques levaram a um congelamento nas doações e também no envolvimento político das instituições (DE GOEDE, 2018).

Além da expansão da legislação nacional, os EUA também buscaram alavancar o tema internacionalmente. No Departamento do Tesouro, Jimmy Gurulé orientou sua equipe a promover os componentes internacionais da estratégia nacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo nos principais fóruns multilaterais com o intuito de concentrar a atenção do mundo no combate ao financiamento do terrorismo (ZARATE, 2013, p. 31). O Escritório de Assuntos Internacionais do Departamento do Tesouro, liderado pelo economista John Taylor, iniciou então esse esforço.

---

<sup>97</sup> Os *bad banks* são, de maneira geral, os bancos envolvidos em atividades fraudulentas e criminosas. Para propósitos deste trabalho, são os bancos que servem a regimes considerados desonestos e redes terroristas. Eles não apenas facilitam o acesso aos serviços bancários, mas também permitem que os rastros de suas atividades financeiras sejam ocultados dos serviços de inteligência e de órgãos reguladores (ZARATE, 2013, p. 145).

Em outubro de 2001, durante a Plenária Especial do GAFI realizada em Washington, D.C., na qual foram acordadas as 8 Recomendações Especiais, participam o Secretário do Tesouro norte-americano Paul O'Neill, o Procurador Geral John Ashcroft e o Secretário Geral da Interpol Ron Noble (ZARATE, 2013, p. 31). Nessa ocasião, O'Neill discorreu sobre a urgência em se formular uma política internacional de combate ao financiamento do terrorismo, enaltecendo a importância do GAFI e dos Grupos Regionais para salvaguardar a integridade do sistema financeiro internacional.

Sem a força da lei ou tratado, essa organização convenceu outras nações a adotar leis e implementar regimes para impedir o acesso de criminosos ao sistema bancário internacional. Hoje, peço que vocês dediquem sua notável experiência para interromper o uso indevido do sistema financeiro internacional por terroristas e por aqueles que canalizam recursos para eles. [...] De fato, o GAFI está em uma posição única para enfrentar o desafio do financiamento do terrorismo. Nosso objetivo deve ser nada menos do que a interrupção e eliminação dos quadros financeiros que apoiam o terrorismo e seus atos abomináveis. Para alcançar esse objetivo, devemos nos comprometer a empregar toda nossa influência, tanto entre os membros do GAFI, quanto no mundo todo (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2001, tradução própria).

Esses novos padrões definidos pelo GAFI transbordaram para outras instituições internacionais, como Banco Mundial, FMI e ONU, criando uma rede de obrigações de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo pelo mundo. Além disso, o Tesouro passou a rastrear o que diferentes países estavam fazendo para cooperar na guerra contra o terror, como, por exemplo, se tinham se comprometido com os planos de ação do GAFI, e até a classificação dos ativos que foram congelados.

Os EUA, na figura do embaixador dos EUA nas Nações Unidas John Negroponte, também lideraram um esforço para expandir a Resolução 1267 do Conselho de Segurança, que tinha sido adotada em 1999 e que estabelecia sanções contra a Al-Qaeda, o Talibã e Osama bin Laden. A Resolução 1267 era uma importante ferramenta internacional porque permitiu que os Estados Unidos internacionalizassem o processo de listagem e a exigência do congelamento dos ativos daqueles considerados apoiadores da Al-Qaeda ou do Talibã.

A partir da iniciativa e pressão norte-americana, em 28 de setembro de 2001 o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 1373, que compele os Estados a prevenir e impedir o financiamento do terrorismo, criminalizando o fornecimento direto ou indireto de recursos para atos considerados terroristas, e congelar sem demora os bens de atores e entidades envolvidos com redes terroristas, conforme já discutido no capítulo anterior. Essa Resolução

foi significativa porque não se limitou a Al-Qaeda ou ao Talibã, mas ampliou intencionalmente seu escopo para garantir que a comunidade internacional implementasse largas medidas para impedir o financiamento ao terrorismo. Além disso, os bancos, demais instituições financeiras e comerciais sabiam que o mundo os estava observando e que havia um preço a pagar se saíssem da linha que separava o que era considerado legítimo e o que não era: sua própria reputação.

A liderança dos EUA nos assuntos de combate ao financiamento do terrorismo vai muito além do país ter sido vítima dos ataques em 11 de setembro de 2001. A importância dos EUA nessa discussão consiste em seu status como principal mercado bancário e de capitais do mundo inserido em uma infraestrutura financeira globalizada, ou seja, em um sistema que conecta atores internacionais, estatais e não-estatais. O alcance desse poder financeiro dos EUA também deriva do predomínio do dólar como moeda global de reserva e dominante no comércio internacional. Empresas, indivíduos e governos mantêm dólares ou contas em dólar como garantia perante as incertezas de outras moedas. Portanto, uma instituição financeira que se propõe séria e com capacidade de trabalhar globalmente, deverá acessar o sistema bancário norte-americano, em especial o maior centro financeiro do mundo: Nova Iorque.

Outros dois elementos completam esse quadro que coloca os EUA na liderança do regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. O primeiro é que em 2002, o governo publicou a famosa Estratégia de Segurança Nacional que consolidou a chamada Doutrina Bush:

Para derrotar essa ameaça, nós devemos fazer uso de toda ferramenta em nosso arsenal – poderio militar, melhores defesas do território, garantia de obediência às leis, inteligência e esforços vigorosos para cortar o financiamento de terroristas. A guerra contra terroristas de alcance global é uma iniciativa global de duração incerta. A América vai ajudar as nações que precisem de nossa assistência para combater o terror. E a América vai desafiar nações que estão comprometidas com o terror, incluindo aquelas que guardam terroristas, porque os aliados do terror são os inimigos da civilização. Os Estados Unidos e países colaborando conosco não podem permitir que terroristas desenvolvam novas bases. Juntos, vamos buscar negar a eles refúgio, a todo momento (THE WHITE HOUSE, 2002b, tradução própria).

De acordo com a Estratégia, o governo norte-americano reafirma a necessidade de conter o financiamento a terroristas, além de enquadrar a guerra ao terror como uma campanha global, sem data para acabar. É nesse momento que fica definido que os países que abrigam ou apoiam o terrorismo se enquadram no chamado “eixo do mal” e serão tratados como inimigos, assim como os próprios terroristas. Além disso, a Estratégia também oficializa a chamada “guerra preventiva”, baseada na lógica de que diante de riscos e incertezas, é necessário tomar

ações imediatas, antes mesmo que um ataque ocorra. Segundo a Estratégia: “Quanto maior a ameaça, maior o risco de inação – e maior é a razão para adotarmos medidas preventivas para nos defendermos, mesmo que ainda haja incerteza quanto ao momento e o lugar do ataque inimigo” (THE WHITE HOUSE, 2002b). Conforme já vimos no capítulo anterior, essa estratégia não é inovadora, mas já vinha sendo adotada anteriormente nas práticas de prevenção à lavagem de dinheiro. Contudo, passa a estar atrelada à uma imaginação cultural de futuros catastróficos e incertos, que devem ser evitados a todo custo, e por isso exigem ação imediata.

Em 2003 é criado o Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*), responsável por proteger o território nacional contra ataques terroristas. Sua importância reside em ter se tornado o principal órgão para aquisições de bens relacionados à segurança interna, de armas a softwares anti-*hackers*. Desde então, o gasto com produtos de segurança variou de US\$ 31 bilhões a US\$ 53 bilhões por ano, contribuindo significativamente para revitalizar a economia norte-americana. O mercado permaneceu totalmente dependente das aquisições do Estado, e resistiu mesmo durante os anos de crise (entre 2008 e 2011 foram desembolsados entre US\$ 43 bilhões e US\$ 53 bilhões somente pelo Departamento de Segurança Interna) (BOUKALAS, 2015).

Dessa forma, é possível sugerir que a adoção de práticas regulatórias de combate ao financiamento do terrorismo pelo governo norte-americano é constituída de forma a convergir os objetivos de dois campos distintos. Por um lado, é declarado por meio dos discursos dos líderes e nos textos das regulações que procura-se tornar mais difícil, custoso e arriscado para grupos considerados terroristas arrecadarem e moverem recursos, forçando seus líderes a tomarem decisões orçamentárias. Além disso, as regulações propostas pelas instituições ligadas ao combate ao financiamento do terrorismo seguem também a lógica de garantir a transparência e a credibilidade do sistema financeiro. Para tal, foram então adotadas internamente políticas de “conheça seu cliente”, a elaboração de relatórios, o compartilhamento de informações e a manutenção dos registros financeiros. Essas medidas serão também internacionalizadas, via instituições internacionais, conforme discutido no próximo tópico.

## **4.2 Expansão da Regulação Financeira**

Como parte constitutiva da estratégia de combater o terrorismo, os EUA procuraram estabelecer uma linha clara que separava o sistema financeiro internacional, liderado pelo ocidente, e os párias financeiros. Isso significava expandir globalmente o alcance dos padrões e práticas de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Para

tal, era fundamental aos EUA, primeiramente, garantir que seus parceiros tradicionais integrassem essas instituições e partilhassem das mesmas regulações. Além disso, a tarefa de ampliar o regime passava pela incorporação de novas partes do mundo que se tornaram importantes na era das finanças globalizadas, inclusive por meio da inserção da Rússia e da China no próprio GAFI, para que também passassem a se comprometer com a causa, e também capacitar e fortalecer o setor privado como guardião do sistema financeiro.

Na tabela 3 abaixo podemos identificar três grupos de países se os organizarmos pela data de adesão ao GAFI. O primeiro são os países que se tornaram membros do GAFI logo após a sua criação, entre 1990 e 1992. Encontram-se nessa seleção os EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Hong Kong, Singapura e todos os países europeus. Esse foi o grupo de países membros do GAFI durante a década de 1990. Nos anos 2000, é possível identificar um segundo grupo de países que foram incluídos como membros do GAFI, os latino-americanos, os países dos BRICS e a Coreia do Sul. Por fim, mais recentemente, aderiram ao GAFI a Malásia, em 2016, Israel, em 2018, e Arábia Saudita, em 2019, conformando o terceiro grupo.

TABELA 3 – Adesão dos Países Membros ao GAFI

Data de adesão	País Membro	Data de adesão	País Membro	Data de adesão	País Membro
<b>1990</b>	Alemanha	<b>1991</b>	Dinamarca	<b>2000</b>	Argentina
	Austrália		Finlândia		Brasil
	Áustria		Grécia		México
	Bélgica		Hong Kong	<b>2003</b>	África do Sul
	Canadá		Irlanda		Rússia
	Espanha		Noruega	<b>2007</b>	China
	Estados Unidos		Nova Zelândia	<b>2009</b>	Coreia do Sul
	França		Portugal	<b>2010</b>	Índia
	Holanda		Turquia	<b>2016</b>	Malásia
	Itália		<b>1992</b>	Islândia	<b>2018</b>
	Japão	Singapura		<b>2019</b>	Arábia Saudita
	Luxemburgo				
	Reino Unido				
	Suécia				
	Suíça				

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações disponibilizadas na própria página do GAFI ([s.d.]).

A seguir será apresentada a evolução do processo de expansão da regulação financeira, inclusive por meio da adesão de países da GAFI ou aos grupos regionais, e da conformação dos

atores internacionais com as regras propostas pelo regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo.

#### 4.2.1 O combate ao financiamento do terrorismo na Europa

O Reino Unido, diferentemente de outros países que serão tratados neste trabalho, possui uma longa história de combate ao terrorismo, tanto no âmbito doméstico quanto internacional, já tendo implementado um conjunto extenso de políticas e medidas legislativas anteriores àquelas propostas pelas instituições internacionais. O status como uma grande potência imperialista exigiu resposta a numerosos atos de violência política executados por movimentos tanto anti-coloniais quanto nacionalistas, em suas colônias e no próprio Reino Unido<sup>98</sup>. O exemplo mais significativo é a realização de campanhas de terrorismo por movimentos republicanos, dos quais o mais conhecido é o Exército Republicano Irlandês (IRA), como parte da resposta à colonização britânica da Irlanda (que havia começado em meados do século XVI).

Devido a esses fatores, desde a década de 1970, o Reino Unido havia aprovado regulações que permitiam a apreensão e confisco de bens e recursos destinados ao apoio financeiro ou que seriam utilizados para cometer atos de terrorismo, como o *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act*, de 1973, o *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act*, de 1974 e o *Prevention of Terrorism (Amendment) Act*, de 1989 (RYDER; THOMAS; WEBB, 2018). A criminalização do financiamento ao terrorismo no Reino Unido, assim como nos EUA, foi fortemente influenciada pelo combate ao tráfico de drogas, especialmente pela prática de confisco de bens e recursos, prevista na legislação britânica<sup>99</sup>. Trata-se de um indicativo de que Reino Unido e EUA convergem na institucionalização dos mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo expostos no capítulo anterior.

---

<sup>98</sup> Não é objeto deste trabalho, mas cabe a reflexão acerca da classificação dos próprios atos perpetrados pelo Reino Unido em suas colônias como terroristas, com o objetivo de assegurar seus territórios, escravizar e coagir trabalhadores e derrotar movimentos de libertação nacional durante o processo de descolonização. Para a ampliação dessa discussão, conferir o trabalho de Ruth Blakely (2009).

<sup>99</sup> O regime de confisco de bens previsto na legislação britânica está presente no *Drug Trafficking Offences Act*, de 1986, no *Criminal Justice Act*, de 1988, no *Drug Trafficking Act*, de 1994, e no *Proceeds of Crime Act*, de 1995. Por meio do *Proceeds of Crime Act*, de 2002, foi criada uma agência especializada no confisco de bens envolvidos em crimes financeiros no geral, inclusive a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (RYDER; THOMAS; WEBB, 2018).

Nos anos 2000, como parte integrante de sua estratégia de combate ao financiamento do terrorismo, o Reino Unido aprovou o *Terrorism Act*, segundo o qual as instituições financeiras ficavam obrigadas a identificar contas que pudessem ser relevantes para investigações terroristas. Os crimes financeiros definidos por essa regulação estenderam as obrigações de denúncia de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, criminalizando, por exemplo, a captação de recursos, uso e posse por organizações e indivíduos considerados terroristas, acordos de financiamento e falhas na comunicação de operações suspeitas para o órgão regulador, e permitindo a apreensão, confisco e congelamento de bens de atores ligados direta ou indiretamente ao terrorismo (UK GOVERNMENT, 2000). A legislação anti-terrorista do Reino Unido foi expandida para incluir as disposições de combate ao financiamento do terrorismo propostas pelo GAFI e cumprir o regime de sanções da ONU após setembro de 2001, por meio da adoção da *Anti-terrorism, Crime and Security Act*, de 2001 (SYRETT, 2015).

Assim, é possível notar um sinal de alinhamento do Reino Unido com as regulamentações internacionais, especialmente do GAFI, da ONU e a própria Convenção de 1999. Além disso, o Reino Unido é peça chave na expansão dessa institucionalidade aos países da *Commonwealth*, uma vez que o *Terrorism Act* servirá como base para as legislações nacionais de Austrália, Canadá, Malásia e Paquistão (ROACH, 2015).

O caso da União Europeia é exemplar do processo intergovernamental de combate ao terrorismo, em parceria com os EUA e cooperando com instituições internacionais. O envolvimento da União Europeia no combate ao terrorismo data dos anos 1970, após o ataque durante as Olimpíadas de Munich, em 1972, e da criação do Grupo TREVI (*Terrorism, Radicalism, Extremism, and International Violence*), em 1976. O Grupo TREVI foi concebido como um fórum interministerial, proposto pelo ministro das relações exteriores britânico James Callaghan, para facilitar a cooperação intergovernamental nos campos do terrorismo, tráfico de drogas, crime organizado e demais problemas de ordem pública, por meio do compartilhamento de informações e o equipamento e treinamento de organizações policiais (COOLSAET, 2010). Hoje, fazem parte do quadro institucional de combate ao terrorismo na Europa a Europol (*European Police Office*), a Eurojust (*EU Judicial Cooperation Unit*), além das políticas comuns, a *EU Counter Terrorism Strategy*, de 2005, a *EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, também de 2005, a *Common Security and*

*Defence Policy* (CSDP)<sup>100</sup> e o *EU Action Plan on Combating Terrorism*, de 2011, entre outras que serão discutidas a seguir (TUČEK; WARNES, 2017).

Cabe destacar para o objeto de estudo deste trabalho a evolução do papel da Europol. Sua origem remete à criação da *Europol Drug Unit*, em 1993, uma unidade policial com foco exclusivo no combate ao tráfico de drogas. Com a ratificação da Convenção da Europol pelo Reino Unido, em 1996, como o último Estado-Membro a fazê-lo, a Europol surge com novas atribuições, que incluem o combate a crimes envolvendo substâncias nucleares, redes de imigração ilegal, comércio sexual, especialmente no que diz respeito à exploração sexual de crianças, tráfico de veículos e operações associadas à lavagem de dinheiro. Após pressão crescente dos Estados-Membros, em particular da Espanha, o mandato da Europol foi ampliado, em janeiro de 1999, para incluir o combate ao terrorismo (TUČEK; WARNES, 2017).

No que se refere ao combate ao financiamento do terrorismo, a União Europeia introduziu o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo por meio das *Money Laundering Directives*. A primeira diretiva, de 1991, e a segunda, de 2001, impuseram obrigações de combate à lavagem de dinheiro a instituições financeiras privadas e organismos profissionais não financeiros designados, determinaram aos países membros o estabelecimento de unidades de inteligência financeira e introduziram o uso de relatórios de atividades suspeitas (*suspicious activity reports*) (BURES, 2018). A segunda diretiva foi influenciada pela adoção da Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, também em 2001, que solicitava aos seus países membros que congelassem os ativos de indivíduos e organizações listados.

Em 13 de junho de 2002, a União Europeia introduz uma de suas ferramentas antiterroristas mais significativas, o *EU Framework Decision on Combating Terrorism* (COUNCIL OF EUROPE, 2002). Sua importância está em fornecer uma ampla gama de medidas antiterroristas, abrangendo sete áreas principais, dentre elas a cooperação no combate ao financiamento do terrorismo. Isso significava o apoio à Resolução 1373 do CS/ONU, o congelando os ativos e fundos de indivíduos e grupos envolvidos em atividades terroristas, a expansão de uma lista de indivíduos e organizações terroristas cujos fundos foram designados para serem congelados pelos Estados Membros e o fortalecimento de regulamentos anti-lavagem. São também áreas focais da decisão a cooperação jurídica e policial (na prática, um aumento do mandato da Europol e a criação da Eurojust); o reforço da segurança aeroportuária;

---

<sup>100</sup> Antiga *European Security and Defence Policy* (ESDP), criada em 1999, e renomeada em 2009 para *Common Security and Defence Policy* pelo Tratado de Lisboa.

a preparação para responder a ataques terroristas não convencionais (como ataques químicos, radiológicos biológicos ou nucleares); a atividade diplomática (intensificação das relações diplomáticas com outros organismos internacionais, como a ONU, a OTAN, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa e os países do G8); a ajuda humanitária (para auxiliar comunidades nas zonas de conflito, em particular o Afeganistão) e o apoio a “países terceiros”.

Esse último item do documento se refere à cooperação intergovernamental fora da União Europeia, por exemplo, o fortalecimento das relações com os Estados Unidos, por meio de acordos de cooperação estratégica entre instituições. A Europol assinou um acordo dessa natureza em 6 de dezembro de 2001 com o governo norte-americano e, em junho de 2002, após a realização de uma cúpula conjunta sobre contraterrorismo, houve uma troca de agentes estratégicos entre a Europol, o FBI e outras agências policiais dos EUA com o objetivo de trocar experiências e inteligência (EUROPOL, 2001). Ainda com relação aos EUA, em 2010 entra em vigor na União Europeia o *Terrorist Finance Tracking Programme*, um programa que permite o compartilhamento de dados com o Departamento do Tesouro norte-americano sobre transações bancárias suspeitas (TUČEK; WARNES, 2017). A União Europeia também procurou fortalecer a colaboração com outros países, fornecendo conhecimento e cooperação técnica a Indonésia, Paquistão e Filipinas, e incorporando cláusulas antiterrorismo em acordos com Chile, Argélia, Egito, Líbano e com o Conselho de Cooperação do Golfo (WRIGHT, 2006).

Durante os anos 2000, outros ataques considerados que ocorreram na Europa, sobretudo os ataques em Madrid em 2004 e Londres em 2005, levaram à introdução<sup>101</sup> ou expansão das ferramentas e do arcabouço de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Um desses instrumentos é a terceira *Money Laundering Directive*, de 2005 (mas que entrou em vigor apenas em 2007), foi a primeira a incluir explicitamente medidas de combate ao financiamento do terrorismo. Sua especificidade está na introdução de um mecanismo vinculativo para os Estados-Membros implementarem em cada legislação nacional as Recomendações do GAFI, exigindo que as instituições financeiras e demais entidades privadas proibissem a abertura e manutenção de contas anônimas e aumentassem a vigilância sobre seus clientes e suas contas. A partir de então o Conselho Europeu publicou que passaria a adotar sanções financeiras e impor medidas restritivas contra pessoas e entidades designadas

---

<sup>101</sup> Em 2005 é adotada, em dezembro, pelo Conselho Europeu, a *EU Counter-Terrorism Strategy*. A Estratégia se baseava nas medidas inicialmente delineadas durante as reuniões do Conselho em março de 2004, ou seja, durante o mês seguinte aos atentados contra o sistema de trens de Madrid, enquanto a própria Estratégia se seguiu aos ataques de 7 de julho de 2005 em Londres.

por meio de uma “lista suja”, que continha os mesmos agentes acusados de financiar o terrorismo designados pelo Comitê de Sanções da ONU (RYDER; THOMAS; WEBB, 2018). Assim, a UE estendeu as medidas de prevenção à lavagem de dinheiro para o financiamento ao terrorismo e passou a seguir as determinações do regime internacional propostas pela ONU e pelo GAFI.

A quarta *Money Laundering Directive*, de 2015, expande ainda mais as medidas da diretiva anterior, incluindo todo o setor de jogos e cassinos. Além disso, busca fortalecer as parcerias público-privadas em larga escala para todos setores obrigados no combate ao terrorismo (na prática principalmente os bancos e outros fornecedores de serviços financeiros) e recomendar a implementação da abordagem baseada no risco, mediante a identificação e monitoramento e armazenamento de dados de todas as transações de todos os seus clientes, para detectar possíveis transações suspeitas (TUČEK; WARNES, 2017).

Em junho de 2018 uma quinta *Money Laundering Directive* foi apresentada, após uma solicitação de revisão das diretivas pela Comissão Europeia, ainda em 2016, como parte do seu Plano de Ação contra o terrorismo, anunciado em fevereiro do mesmo ano (EUROPEAN COMMISSION, 2018). O pano de fundo desse pedido foram os ataques ocorridos em Bruxelas, em 22 de março de 2016, quando ocorreram duas explosões no aeroporto de Bruxelas e minutos mais tarde uma outra explosão ocorreu em uma estação do metrô, em uma ação de caráter suicida, e em Paris, em 14 de julho de 2016, quando um caminhão atropelou e matou quase cem pessoas que comemoravam o dia da Bastilha na cidade de Nice. Ademais, também é possível considerá-lo uma reação aos *Panama Papers*, um conjunto de 11,5 milhões de documentos acumulados desde a década de 1970, filtrados pelo Wikileaks e pelo Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos e publicados em abril de 2016 (PÉREZ, 2016). Os documentos contêm dados vazados do escritório de advocacia panamenho Mossack Fonseca sobre empresas *offshore*<sup>102</sup>, sendo que algumas dessas entidades operavam como empresas de fachada e eram utilizadas para fins como fraude, evasão fiscal e lavagem de dinheiro. Sua divulgação causou grande alvoroço internacional, pois os documentos ligavam as empresas a 72 chefes ou ex-chefes de Estado ou de Governo, políticos, grandes empresários, esportistas de elite e artistas de prestígio mundial, como amigos pessoais do presidente russo Vladimir Putin, o primeiro-

---

<sup>102</sup> Empresas *offshore*, ou empresas extraterritoriais, é o nome dado a empresas que operam em territórios com menor tributação em comparação ao país de origem de seus proprietários, conhecidos como paraísos fiscais. Geralmente os países considerados como paraísos fiscais permitem a abertura de contas bancárias ou empresas anônimas, que escondem a identidade do contratante, sendo necessário para tal apenas a existência de um procurador, administrador ou intermediário, o que no linguajar popular brasileiro é conhecido como “laranja”.

ministro islandês Sigmundur David Gunnlaugsson, que pediu demissão após a divulgação dos documentos (GARRIDO, 2016), o ministro da Indústria, Energia e Turismo da Espanha, José Manuel Soria, que também renunciou ao cargo (CASQUEIRO, 2016), o ex-presidente da Argentina, Mauricio Macri, o ex-presidente da UEFA Michel Platini, empresas vinculadas ao jogador de futebol Lionel Messi e ao cineasta espanhol Agustín Almodóvar (PÉREZ, 2016). Essa quinta diretiva então estende o escopo das medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo para plataformas de moeda virtual e serviços relacionados a comerciantes de arte, além de remover barreiras para a identificação de compradores de cartões pré-pagos e usuários de dinheiro eletrônico.

Por fim, cabe complementar que os países da União Europeia também são membros do MONEYVAL (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*), um grupo regional ligado ao GAFI, conforme descrito no capítulo anterior. O MONEYVAL é um órgão permanente do Conselho Europeu, criado em 1997, com a tarefa de monitorar e analisar, por meio de avaliações mútuas, o cumprimento das principais normas internacionais para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, além de poder fazer recomendações às autoridades nacionais em relação às melhorias necessárias em seus sistemas (COUNCIL OF EUROPE, [s.d.]). O que nos interessa destacar é que, além dos países europeus, também é membro do MONEYVAL o Estado de Israel.

A história que relaciona o terrorismo a Israel data dos primeiros instrumentos contraterroristas, que ainda estão em vigor, mas que foram projetados pela Grã-Bretanha para lidar com o terrorismo judaico, mais especificamente com a resistência judaica ao mandato britânico sobre a Palestina<sup>103</sup>. A primeira lei de prevenção ao terrorismo promulgada pelo recém-criado Estado de Israel foi aprovada após o assassinato do mediador da ONU, Count Bernadotte<sup>104</sup>, por terroristas judeus (que nunca foram processados ou punidos pelas autoridades israelenses). As políticas contraterroristas de Israel que se seguiram renunciam a essas raízes históricas e definem claramente o terrorismo palestino como seu principal alvo, se

---

<sup>103</sup> Após a derrota do Império Otomano na Primeira Guerra Mundial, houve uma partilha do território antes controlado pelos otomanos. Na região do Oriente Médio, por meio do Acordo Sykes-Picot, de 1916, os franceses passaram a controlar o que hoje se conhece como Líbano e Síria, enquanto os britânicos assumiram o controle do atual Iraque, Jordânia e da Palestina, recebendo mandato da Liga das Nações em 1922.

<sup>104</sup> O Conde sueco Folke Bernadotte foi assassinado em 17 de setembro de 1948, por um grupo judeu de extrema direita chamado “Gangue Stern”, em Jerusalém. Em maio de 1948, havia sido nomeado mediador pela Assembleia Geral da ONU para tentar negociar uma trégua entre judeus e árabes (MACINTYRE, 2008).

tornando uma importante ferramenta no conflito israelense-palestino. As atuais leis israelenses de combate ao terrorismo incluem autorização ao Estado para realizar processos criminais sem a presença do acusado, prisões preventivas de suspeitos de cometerem atos ou auxiliarem terroristas e a criminalização da ajuda humanitária para áreas dominadas por grupos considerados terroristas, como o Hamas (KREBS, 2015).

Israel se tornou membro do GAFI apenas em 2018, apesar de ser um membro observador desde 2016 (GAFI, 2018a). Mas sua trajetória no combate ao financiamento do terrorismo data da assinatura da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, que entrou em vigor em abril de 2002. Para cumprir as obrigações colocadas pela Convenção, o país adotou um conjunto de regulamentos que autorizam a busca e confisco de qualquer bem que seja usado, ou pretenda ser usado, por uma organização considerada ilegal, exigindo que qualquer pessoa, inclusive terceiros, como um banco por exemplo, forneça informações sobre esses bens. O interessante dessa normativa é que não há necessidade de provar qualquer conexão com atividades terroristas específicas, apenas que os bens estejam vinculados a uma associação ilegal, independentemente de qual seja seu objetivo ou uso específico. Também é autorizado ao inspetor geral da polícia ordenar a apreensão de qualquer propriedade pertencente a uma organização considerada terrorista (mesmo que utilizada pontualmente) ou a um membro da mesma (KREBS, 2015).

Diante do exposto, é possível afirmar que o aspecto multilateral dos esforços europeus de combate ao financiamento do terrorismo reflete-se não apenas na harmonização do regime dentro a União Europeia, mas também no alcance e na sintonia com terceiros. O relacionamento com os EUA é de vital importância para a segurança da UE, inclusive no âmbito financeiro, desde o desenvolvimento de medidas antiterroristas até a cooperação na normatização e institucionalização das mesmas.

#### 4.2.2 A incorporação de outros centros financeiros relevantes no regime de combate ao financiamento do terrorismo

Nos anos 2000, a Rússia e a China já eram importantes centros financeiros globais. A economia chinesa cresceu a uma taxa média de 10% ao ano durante três décadas até 2010, se tornando o maior polo mundial de exportações industriais e atraindo investimentos diretos externos na casa dos bilhões. A China superou o Japão para tornar-se a segunda maior economia do mundo. A expansão chinesa gerou também uma urbanização massiva, o que levou milhares de camponeses a migrarem para as cidades, e um aumento da renda disponível nas famílias,

alargando o acesso ao sistema bancário, ou a “bancarização”, da população (BBC BRASIL, 2015). Já a Rússia vinha tentando superar a crise econômica na qual estava mergulhada desde o fim da União Soviética, com o colapso do sistema socialista e a transição para uma economia baseada no livre mercado. Seu PIB havia sofrido uma contração em 40% e a produção industrial russa caiu 55%. Todavia, a partir de 1998, a economia russa cresceu rapidamente, a uma média de 7,3% ao ano, resultando no aumento de 185% no PIB até 2008 (YASIN, 2011).

Esses elementos fizeram da Rússia e da China países componentes dos BRICS, juntamente com Brasil e Índia (que também serão discutidos adiante) conforme definido por Jim O’Neill, economista britânico do grupo financeiro Goldman Sachs, em 2001 (O’NEILL, 2001). Estes países eram vistos no início dos anos 2000 como as locomotivas do crescimento mundial, e por isso se tornaram importantes peças à luz do debate acerca da ordem internacional no século XXI. A ordem internacional unipolar liderada pelos EUA passou então a ser questionada, especialmente com a eclosão da crise econômica em meados da década, conhecida como a Crise de 2008. Nos círculos acadêmicos das relações internacionais, as avaliações variaram entre o declínio norte-americano, o fim da unipolaridade e a ascensão de um sistema multipolar, a contestação do poderio americano pela Ásia ou a capacidade de resiliência da unipolaridade centrada nos EUA (ACHARYA, 2011, 2014; FIORI, 2008; IKENBERRY, 2014; LAKE, 2010; NYE JR., 2010, 2012).

Envolto nesse debate, os EUA, ainda na posição de principal mercado bancário e de capitais do mundo, priorizavam no início dos anos 2000 avançar com a institucionalização do regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo como parte de sua estratégia de política externa no combate ao terrorismo. Assim, interessava aos EUA incluir tanto Rússia quanto China nessa governança ocidental. Para tanto, era importante que ambos demonstrassem que havia um comprometimento com a defesa da legitimidade e da transparência financeira e, conseqüentemente do próprio sistema financeiro internacional, o que passava pela sua inclusão ao GAFI.

No caso da Rússia, o desafio estava em incluir um país conhecido pelos casos astronômicos de corrupção e pela prática da lavagem de dinheiro. Além dos crimes financeiros e da presença de grupos criminosos transnacionais, sabidamente ligados ao tráfico de armas, o país também era acusado de manter relações com Estados considerados párias. A Rússia já tinha inclusive entrado para a lista suja do GAFI, em 1999, por não possuir leis e medidas de prevenção à lavagem de dinheiro (GAFI, 1999, 2000). Por outro lado, para o então presidente Vladimir Putin, era importante que, em um contexto de recuperação das crises econômica, política e social no início do seu primeiro mandato, o país se livrasse do estigma da lavagem de

dinheiro, pois isso seria bom para a imagem do país na economia, bom para os negócios, e também para o prestígio do país ao entrar para o seletto clube dos principais centros financeiros internacionais.

Com relação ao terrorismo, na Rússia pós-soviética a ameaça terrorista associou-se a uma prolongada insurgência na Chechênia desde os anos 1990. No contexto das independências das ex-repúblicas soviéticas, o ex-presidente Boris Yeltsin negou o pedido de independência chechena e moveu suas tropas para um conflito armado na região que garantisse o cumprimento de sua decisão. Inicialmente travado sob a bandeira do nacionalismo checheno e caracterizado como um movimento de insurgência, o conflito, travado em uma região predominantemente muçulmana, rapidamente atraiu a Al-Qaeda (WITTIG, 2011). Ao longo da década de 1990 e início dos 2000, o governo russo vinha sendo acusado por organizações não governamentais, como a *Human Rights Watch*, de cometer abusos de direitos humanos na guerra, como detenções arbitrárias, espancamentos e tortura (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004, p. 125–127). Após os ataques do 11 de setembro, seja motivado pelo oportunismo político ou por uma tentativa de aproximação com os EUA, o governo russo recontextualiza a guerra contra a Chechênia, enquadrando-a como parte da então declarada “guerra global ao terror” e as ações russas no contexto do contraterrorismo. No dia seguinte ao atentado nos EUA, o presidente Vladimir Putin dá uma declaração dizendo que a “Rússia e os Estados Unidos tinham um ‘inimigo comum’, pois ‘o povo de Bin Laden está conectado com os eventos que estão ocorrendo atualmente em nossa Chechênia’” (BECKMAN, 2007).

O trabalho para realizar uma reforma legislativa interna na Rússia é estabelecido por meio dos relatórios “Zarate-Zubkov”<sup>105</sup>, que definiam medidas concretas que os Estados Unidos e a Rússia estavam adotando juntos para combater o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro (ZARATE, 2013). O Banco da Rússia revogou então as licenças de dois bancos, Kredittrust e Sodbiznesbank, o que refletiu na decisão do GAFI, em outubro de 2002, de retirar a Rússia da sua lista de países não cooperativos (GAFI, 2003). Além disso, em 2003 o país elaborou sua própria lista suja, a partir das recomendações de seu Ministério das Relações Exteriores e do *Federal Security Services* (FSB). A FSB é a principal agência de segurança russa e considerada a sucessora da soviética KGB. Além de ser responsável por implementar políticas de segurança, é também um órgão de inteligência. Isso significou o alinhamento da

---

<sup>105</sup> Os relatórios levam os nomes de Juan Carlos Zarate, então funcionário do Tesouro americano, e do oficial russo Viktor Zubkov, designado por Putin como responsável pelo recém-criado Comitê de Supervisão Financeira. Em setembro de 2007, Zubkov foi nomeado por Putin ao cargo de primeiro-ministro da Rússia.

Rússia à guerra global ao terror e uma revitalização dos poderes do FSB, cujo orçamento praticamente triplicou nesse momento (BECKMAN, 2007).

Em junho de 2003, na reunião plenária do GAFI em Berlim a Rússia é aceita, por meio de uma votação, como membro do GAFI. A Rússia também passou a liderar o estabelecimento do Grupo da Eurásia, em outubro de 2004, que incluiria Bielorrússia, China, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão. Internamente, porém, manteve-se a pressão por reformas compatíveis com os padrões do GAFI. O único instrumento regulatório que havia na Rússia contendo princípios norteadores para o combate ao terrorismo era a Lei No. 130/FZ, de 25 de julho de 1998, assinada ainda por Boris Yeltsin (OMELICHEVA, 2017). Em março de 2006 a Rússia aprovou mudanças na lei doméstica por meio de um novo pacote de medidas contraterroristas, satisfazendo as exigências europeias para que o país pudesse aderir à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, o que ocorreu em 21 de abril de 2006 (BECKMAN, 2007, p. 131). Em setembro do mesmo ano, dois homens armados atiraram e mataram o vice-presidente do Banco da Rússia, Andrei Kozlov, que liderava a operação para revogar licenças e investigar bancos envolvidos em lavagem de dinheiro (ZARATE, 2013).

O caso nos sugere que houve uma convergência de interesses entre Rússia e EUA em trazer o sistema bancário da Rússia para o campo dos sistemas financeiros legítimos. Para Putin, ao ser aceito no clube de elite de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao terrorismo, o importante era atrair para a Rússia uma boa reputação perante o sistema financeiro internacional. Para os EUA, considera-se o movimento como uma tentativa de inserir os russos na arquitetura financeira liderada pelos EUA, evitando qualquer tipo de alternativa que desafiaria esse sistema e, como consequência, possivelmente a própria liderança norte-americana.

No caso da China, seu rápido desenvolvimento econômico e a ascensão gradual ao status de grande potência desde os anos 1980 não foi acompanhado da atenção dedicada ao terrorismo enquanto um desafio à segurança nacional. O foco no combate ao terrorismo se manifestou recentemente, em especial nesta década, decorrente de mudanças no ambiente de segurança regional e incidentes classificados como terroristas executados por movimentos separatistas e resultantes de conflitos sociais domésticos. No sudeste asiático, a ascensão de grupos fundamentalistas e os bombardeios ocorridos em Bali, em 2002 e 2005<sup>106</sup>, contribuíram para a

---

<sup>106</sup> O ataque ocorrido em Bali, na Indonésia, em outubro de 2002, foi uma sucessão de bombardeios realizados em uma zona turística e que ocasionou 202 mortes, especialmente de estrangeiros que estavam em uma danceteria, sendo considerado o atentado mais mortífero já ocorrido no país. Em 2005,

instabilidade regional. Na Ásia Central, a existência de grupos considerados terroristas somada ao intenso fluxo de drogas, às intervenções dos EUA e seus aliados e a governança fraca em alguns Estados também geraram focos de insegurança para a China (LIU; CHANG, 2017). Internamente, as regiões do Tibete e Xinjiang Uygur (o Turquestão Oriental) são fonte de movimentos separatistas domésticos. Dentre os ataques realizados na China que tenham sido considerados como terroristas, a maioria foi realizada ou teve apoio do grupo ETIM (*East Turkestan Islamic Movement*), responsável por mais de 200 ataques, que mataram 162 pessoas e deixaram mais de 440 feridas entre 1990 a 2001 (ZHE, 2015). A ETIM recebe treinamento militar, apoio técnico e financeiro da Al-Qaeda e é listada como organização terrorista pelo Conselho de Segurança da ONU.

Por ser membro do Conselho de Segurança da ONU, a China já reconhecia e internalizava uma série de recomendações quanto ao combate ao terrorismo, especialmente seu financiamento. Porém, não havia ainda uma completa inserção chinesa no regime de combate ao terrorismo no início do século XXI, devido às características das relações sino-americanas. Durante o governo Bush, a China foi considerada uma concorrente em termos econômicos e também geopolíticos, mas ambos os países mantinham relações diplomáticas cordiais, apesar de alguns desentendimentos (BBC, 2001). Um exemplo foi o incidente no mar do Sul da China envolvendo uma aeronave norte-americana de inteligência, que fazia um voo de reconhecimento, e que foi interceptada por um jato chinês, levando a uma colisão, que matou o piloto chinês, e um momento de muita tensão diplomática entre os países (ZETTER, 2017).

Após o 11 de setembro, e a reorientação da política externa norte-americana para o Oriente Médio, a China não apenas apoiou a campanha contraterrorista dos EUA no Afeganistão, como estabeleceu um relacionamento bilateral de cooperação no combate ao terrorismo. Além de fortalecerem o diálogo e troca de informações de inteligência, China e EUA passaram a colaborar também no rastreamento de atividades financeiras suspeitas e ligadas a atividades terroristas. Em termos diplomáticos, o Ministério da Segurança Pública da China e o Departamento de Segurança Interna dos EUA realizam reuniões regulares para coordenar assuntos antiterroristas, enquanto em termos práticos os chineses concederam autorização ao FBI para estabelecer um escritório próprio dentro da embaixada norte-americana na China com o objetivo de realizar tarefas relacionadas ao combate ao terrorismo (LIU; CHANG, 2017).

---

novamente ocorreram três explosões em áreas turísticas de Bali, dessa vez em restaurantes, no horário do jantar (BBC, 2005).

A adoção das convenções internacionais aumentou esse apoio, além de ter fornecido padrões para a China estabelecer ou revisar leis relacionadas ao combate ao terrorismo e harmonizar as leis internas com as normas internacionais<sup>107</sup>. A China também acabava transmitindo, dessa forma, uma imagem de potência responsável e que se integrava cada vez mais à ordem internacional por meio de instrumentos de cooperação multilateral.

Nesse contexto, a China se utilizou do combate ao terrorismo como um instrumento legítimo para fortalecer a cooperação em segurança com os países ao longo de suas fronteiras. Um exemplo é a aprovação, em âmbito regional, da *Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism*, em 2001, regulamentação proposta pela *Shanghai Cooperation Organization (SCO)*<sup>108</sup>. Mesmo que ainda não fosse membro do GAFI, a China atuou junto aos russos no Grupo Regional da Eurásia, mas relutou em trabalhar Grupo Regional da Ásia/Pacífico, devido à presença de Taiwan nesse grupo regional (ZHE, 2015).

A inclusão da China no GAFI também foi importante para o fortalecimento do órgão e da expansão das normativas de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao terrorismo, mas o processo foi mais demorado. O GAFI enviou delegações para trabalhar com Pequim na aprovação de leis contra a lavagem de dinheiro e na adequação do sistema bancário chinês aos padrões internacionais. A equipe de especialistas em avaliação mútua se debruçou sobre as leis chinesas, entrevistando dezenas de reguladores, promotores e funcionários chineses para analisar o status do sistema de regulação chinês e compará-lo aos padrões internacionais. Um dos membros dessa equipe foi um funcionário do Departamento do Tesouro norte-americano, Paul DerGarabedian (ZARATE, 2013). A China foi aceita no GAFI em 28 de Junho de 2007, após a adoção de novas normas e práticas propostas pela organização. A importância desse evento reside, primeiramente, no fato de que a China se juntava àqueles países que estavam no centro do sistema financeiro internacional. Mas o mais importante é que o fez às vésperas de uma crise financeira que a colocou mais próxima desse centro.

A estratégia de expandir o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo por meio da inclusão da China e da Rússia no GAFI parece ter surtido os efeitos imediatos desejados. Além de conferir-lhes um papel de liderança regional na

---

<sup>107</sup> Ainda assim, a China aprovou apenas recentemente uma lei nacional de combate ao terrorismo, assim como o Brasil, conforme será discutido adiante. A lei anti-terrorismo chinesa data de 2014, e considera como grupos terroristas as forças separatistas domésticas, uma classificação que permite ao governo chinês reprimir os movimentos separatistas domésticos e fortalecer seu controle sobre a ordem social de forma legítima (ZHE, 2015).

<sup>108</sup> A SCO é uma organização regional multilateral, fundada em junho de 2001, que busca aprimorar a cooperação política, econômica e de segurança entre a China, a Rússia e os estados da Ásia Central, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão e Uzbequistão (SCO, [s.d.]).

manutenção dos padrões regulatórios internacionais, ambos permanecem ligados à instituição, tendo a Rússia presidido o GAFI entre 2013 e 2014 e atualmente a presidência do GAFI está nas mãos da China. Contudo, no médio prazo já é possível fazer uma avaliação distinta. Tanto China quanto Rússia se colocaram em lado oposto aos EUA no que se refere à aprovação de sanções financeiras mais duras contra o Irã e a Coreia do Norte, e também contra o regime de Bashar al-Assad na Síria.

A expansão do alcance das regras e princípios de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo envolvia a inclusão de novas partes do mundo importantes na era das finanças globalizadas, como os países ricos do Golfo Pérsico e emergentes como a Índia e o Brasil. Sobre a região do Oriente Médio e Norte da África, os EUA, Reino Unido e a França se juntaram para estabelecer o Grupo Regional MENAFATF, em novembro de 2004. O Grupo é composto hoje por 14 membros (Argélia, Bahrein, Egito, Jordânia, Kuwait, Líbano, Marrocos, Omã, Catar, Arábia Saudita, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos e Iêmen) e sua sede é no Bahrein, considerado o centro financeiro da região. O MENAFATF também possui como membros observadores os EUA, UK, França e Espanha, além do FMI, Banco Mundial e do Conselho de Cooperação do Golfo.

De acordo com a avaliação do GAFI de 18 de Outubro de 2019, Síria e Iêmen são os dois países desse Grupo considerados jurisdições de alto risco e não cooperativas, ou seja, que ainda estão na lista negra do GAFI (GAFI, 2019a). No caso da Síria, em 12 de dezembro de 2002, o então presidente Bush assinou o *Syrian Accountability Act*, iniciando nos EUA um esforço de aplicar externamente suas práticas de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Em 11 de maio de 2004 o Departamento do Tesouro listou o *Commercial Bank of Syria* (CBS), baseado em Damasco, e sua subsidiária em Beirute, o *Lebanese Commercial Bank*, como principais ameaças financeiras na região. Segundo o FinCEN, o CBS era usado por grupos criminosos para lavagem de dinheiro e pelo próprio regime do presidente Bashar al Assad como instrumento para evasão das sanções impostas pelo órgão e para promover o financiamento do terrorismo. Inserido na estratégia norte-americana de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, a Síria se tornou um pária financeiro e esses bancos foram considerados *bad banks*. O presidente Bush assinou então um Ordem Executiva que autorizava o Tesouro a bloquear a propriedade de alguns indivíduos e proibia exportações para a Síria (ZARATE, 2013, p. 157).

A Síria procurou fortalecer suas regras de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo em maio de 2005, mas de maneira superficial e não suficiente para atingir os padrões estabelecidos internacionalmente pelo GAFI. Segundo a avaliação

mútua do GAFI realizada no país em 2006, os operadores da *hawala* permaneceram desregulados, as fronteiras do país continuaram suscetíveis à entrada de dinheiro de maneira ilícita e a corrupção manteve-se elevada (MENAFATF, 2006).

Em fevereiro de 2010, tanto a Síria quanto o Iêmen assumiram o compromisso político de trabalhar com o GAFI por meio do MENAFATF e traçaram planos de ação para solucionar suas deficiências estratégicas de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Em junho de 2014 o GAFI determinou que a Síria havia cumprido substancialmente o plano de ação acordado, inclusive por meio da criminalização do financiamento ao terrorismo e do estabelecimento de procedimentos para o congelamento de ativos (GAFI, 2019a). Todavia, devido à ascensão do Grupo Estado Islâmico e ao agravamento da situação de segurança no país, o GAFI não pôde realizar uma visita no local para confirmar se o processo de implementação das reformas começou e se foi mantido.

O caso do Iêmen é muito similar, o GAFI também reconheceu em junho de 2014 que o país cumpriu substancialmente o plano de ação proposto, criminalizando o financiamento ao terrorismo e a lavagem de dinheiro, estabelecendo uma unidade de inteligência financeira e desenvolvendo a capacidade de monitoramento e supervisão das autoridades de supervisão do setor financeiro. Todavia, também devido a questões de segurança e à instabilidade política no país, não é possível garantir que as mudanças tenham sido mantidas. Dessa forma, os países permanecem listados pelo GAFI (GAFI, 2019a).

Os países considerados emergentes também passaram a ganhar notoriedade e relevância nos anos 2000, em especial desde o estouro da bolha que levou à crise de 2008 e à falência de bancos internacionais. A Índia demorou para realizar melhorias em seu sistema de regulamentação financeira e a se submeter aos padrões e análises do GAFI, por isso permaneceu fora do sistema até junho de 2010, quando ingressou no GAFI como a trigésima quarta jurisdição.

A Índia é um país que enfrenta atividades terroristas tanto dentro de suas fronteiras quanto de forma transfronteiriça. As principais ameaças internas enfrentadas pelo país são a rebelião no Punjab, a militância em Jammu e na Caxemira, a insurgência no nordeste do país e o extremismo de esquerda na região central. Para combater esses grupos a Índia adotou como prioridade uma abordagem militar, de forma a envolver o emprego de forças de segurança, o uso de leis contraterroristas e disposições de emergência para fortalecer as forças de segurança (VIJAYAKUMAR, 2005).

Nas áreas de fronteira, a situação geopolítica, segundo o *Global Terrorism Database* (START, 2019), é de países em maior situação de risco de um aumento substancial no

terrorismo, entre eles Bangladesh, Mianmar e Sri Lanka. Além disso, o Paquistão é um dos países que enfrentam o maior número de mortes causadas por ataques terroristas. Nepal e Butão também são considerados locais suscetíveis e vulneráveis a atividades ilegais. Esses países são fontes potenciais de terrorismo para a Índia, pois seus territórios são usados por grupos terroristas para organizá-los. Ainda, não é possível ignorar a proximidade e o tamanho do mercado afegão de opiáceos e seu possível vínculo com o financiamento do terrorismo na região (BHATTACHARYYA, 2017).

A Índia tem buscado cooperar com esses países com o objetivo de combater o terrorismo. Além do GAFI, o país também é membro do Grupo Eurasiático de Combate à Lavagem de Dinheiro e do Financiamento ao Terrorismo e do Grupo Ásia-Pacífico de Lavagem de Dinheiro. As ações de combate ao terrorismo indianas, desde as operações militares, educativas, até a criminalização do financiamento do terrorismo de acordo com os padrões internacionais, tem chamado atenção do Exército dos Estados Unidos, que propôs inclusive treinamento conjunto entre os exércitos dos dois países (BHATTACHARYYA, 2017).

Por fim, quanto ao último objetivo, trata-se de uma iniciativa norte-americana para capacitar e fortalecer o setor privado, em especial os bancos. Todavia, além da adoção dos sistemas de conformidade e procedimentos de *due diligence*, também era necessário expandir o alcance dessas boas práticas do corporativismo e dos atores dispostos a proteger o sistema financeiro. Em âmbito nacional, os bancos americanos já estavam inseridos no chamado sistema *Buddy Bank* (cuja tradução livre seria “banco parceiro”), que envolvia uma série de “diálogos do setor privado”, inclusive com bancos europeus, que facilitava o compartilhamento de informações e a colaboração entre as instituições (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2005).

Os EUA decidiram então ampliar essa iniciativa e exportá-la para as regiões consideradas mais suscetíveis à lavagem de dinheiro e ao terrorismo, como o Oriente Médio, Norte da África, América do Sul e Europa Oriental. A proposta era disponibilizar um sistema de mentoria e capacitação do setor privado entre os bancos mais sofisticados e aqueles que precisavam de assistência na adoção de padrões e práticas similares de combate à lavagem de dinheiro e demais crimes financeiros (ZARATE, 2013). Os encontros entre as instituições selecionadas pelo sistema funcionavam como um estímulo aos bancos que se encontravam em jurisdições consideradas de alto risco, para que alcançassem os requisitos necessários e então se tornassem possíveis parceiros confiáveis dos Estados Unidos, um incentivo para acessar o sistema financeiro norte-americano.

A iniciativa avançou por meio de diálogos regionais do setor privado. A organização bancária latino-americana FELABAN (*Federación Latinoamericana de Bancos*), que tinha interesse em ampliar o acesso e as remessas ao mercado norte-americano, foi a primeira a adotar a ideia de parceria, em 2004 (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2005). Em 2006, o modelo foi aplicado por meio do Programa de Desenvolvimento do Setor Privado, uma parceria entre o governo norte-americano e a região do Oriente Médio e Norte da África (HELD, 2019). Por meio desses mecanismos, o governo e as instituições financeiras dos EUA se envolveram com o setor privado e os reguladores das principais regiões do mundo.

Com isso, os EUA conseguem atingir seu objetivo de expandir os atores ligados a um sistema financeiro considerado legítimo, além de garantir as instituições financeiras norte-americanas como um importante *player* na segurança nacional e internacional. À primeira vista, a regulação existente acerca do combate ao financiamento do terrorismo parece completamente descentralizada, devido aos distintos atores envolvidos e mesmo à quantidade de regulações nacionais e internacionais existente. Todavia, é possível identificar uma diretriz comum que rege a área. Com isso, há elementos que nos indicam que estamos diante de um regime abrangente, com significativo alcance em termos de países compreendidos, e que foi fortalecido nas suas duas últimas décadas. Além disso, também é possível nos referirmos à sua robustez, no sentido proposto por Powell (1994) e Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), e explanado no início deste texto, pois mesmo diante de mudanças exógenas ao regime, como na própria ordem internacional, a institucionalidade permanece. O caso brasileiro, analisado abaixo, traz mais um elemento que caracteriza esse regime.

#### 4.2.3 A inserção no Brasil no regime global de combate ao financiamento do terrorismo

O caso do Brasil é exemplar do alargamento das práticas e normas definidas internacionalmente e sua internalização por meio de novas leis de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo<sup>109</sup>. A inserção no Brasil no regime global

---

<sup>109</sup> A maioria das informações sobre o processo brasileiro de internalização de normas internacionais sobre lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo foram coletadas durante o 1º Congresso dos Profissionais de PLD-FT, promovido pelo IPLD (Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo), e realizado entre 4 e 5 de junho de 2019 na sede da AMCHAM em São Paulo. O evento contou com a participação de representantes do setor público, como Coaf, Banco Central, CVM, Susep, Polícia Federal, e privado, como bancos, seguradoras e instituições financeiras variadas, além de associações, como a Fiesp, e representantes da academia, como os professores Jorge Lasmar, Rashmi Singh e William Vlcek.

de combate ao financiamento do terrorismo se dá com as assinaturas das principais convenções internacionais e regionais sobre o tema<sup>110</sup>, em uma clara demonstração de que o país estava comprometido com a cooperação internacional, mas sem esconder o interesse pelo uso instrumental desses mecanismos para a recuperação de ativos, especialmente nos casos de dinheiro público desviado.

O Brasil não é um país em que a ideia de terrorismo está inserida no cotidiano da população, não se trata de um tema recorrente ou que faz parte no imaginário coletivo. Ainda que seja possível discutir se as ações do exército brasileiro, por exemplo, nas favelas do Rio de Janeiro, ou de grupos criminosos organizados, especialmente aqueles ligados à violência urbana, se enquadrem em uma ou outra definição de terrorismo, não se faz o uso corrente da palavra para qualificar os crimes e ações cometidos por esses atores e não há consonância quanto a essa classificação.

O mais próximo que se tem de um consenso, ao menos na literatura sobre o tema, é o reconhecimento de dois atentados como terroristas, ambos realizados por agentes ligados a setores militares conservadores na década de 1980, ainda durante o período da Ditadura Militar (1964-1985) no país (COSTA, 2015). O primeiro foi o envio de uma carta bomba, em 27 de agosto de 1980, à sede da OAB, órgão que estava ativamente participando do processo de redemocratização do país. O segundo foi o Atentado à bomba no Rio Centro, em 30 de abril de 1981, quando era realizada uma celebração do dia do trabalho.

No início dos anos 1990, a OEA promoveu alguns encontros, impulsionados pelos EUA, para tratar da prevenção à lavagem de dinheiro. Esse tipo de ação fazia parte da estratégia de mobilização regional do recém-criado GAFI em diversas partes do mundo para promover as 40 Recomendações Especiais. O discurso do órgão era de que a adoção de normas de prevenção à lavagem de dinheiro consistia em um avanço civilizacional, de modernização e progresso, era a “resposta das nações avançadas à ameaça representada pelas atividades criminosas adaptadas a um mundo crescentemente globalizado” (CORRÊA, 2013, p.174). O objetivo do GAFI era assegurar que os países latino-americanos se comprometessem com as medidas recomendadas pela instituição. Nesse momento, o GAFI deu atenção especial às duas regiões consideradas

---

<sup>110</sup> O Brasil é signatário das principais convenções internacionais e regionais que versam sobre o combate ao terrorismo e ao seu financiamento: Convenção de Viena contra o Tráfico de Drogas, assinada em 1988 e ratificada em 1991 (por meio dessa convenção o país é obrigado juridicamente a criminalizar a lavagem de dinheiro, conforme estabelecido na Lei nº 9.613, de 1998); Convenção da OEA sobre corrupção, de 1996; Convenção sobre Corrupção da OCDE, de 1997; Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000 (incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 5015, de 12 de março de 2004); Convenção de Mérida, de 2003 (incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006), entre outras.

mais sensíveis à lavagem de dinheiro, originária, principalmente, no tráfico de drogas, corrupção e fraude: o Leste Europeu, especificamente os países da antiga União Soviética, e os países da América Latina.

Um importante fórum para essas discussões foi a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da OEA, que contava em suas reuniões com a participação de representantes de áreas técnicas dos governos (nos campos penal, policial ou financeiro). Esses encontros possibilitavam a socialização entre reguladores nacionais e o estabelecimento de conexões e redes transgovernamentais, com o propósito de influenciar e constranger o comportamento dos participantes para que adotassem os padrões do grupo (CORRÊA, 2013, p.173). Durante a Cúpula das Américas, realizada em Miami, de 9 a 11 de dezembro de 1994, foi adotado pelos países da OEA um Plano de Ação que compreendia o “combate ao problema das drogas ilegais e crimes conexos”, o que incluía o combate à lavagem de dinheiro. No ano seguinte, de 30 de novembro a 2 de dezembro de 1995, foi realizada a Conferência Ministerial da OEA sobre Lavagem de Dinheiro, uma iniciativa festejada pelo GAFI e que buscava promover uma ação multilateral e coordenada ao crime organizado transnacional e à lavagem de dinheiro (CORRÊA, 2013, p. 176-177).

Nos anos 1990, período em que o Brasil buscava se integrar à economia mundial e, ao mesmo tempo, aprofundar a integração regional, interessava ao Executivo garantir a credibilidade e integridade do mercado financeiro brasileiro, em especial diante de investidores internacionais. Verifica-se que a participação do Brasil nos foros da OEA e da ONU voltados ao combate do crime e da lavagem de dinheiro era bem ativa. Nesse momento, não há indicativos (indícios nos relatórios do GAFI) de que o Brasil tenha sido intimidado pelo GAFI e ameaçado de ser incluído em alguma lista negra, uma vez que essa prática ainda não era adotada pela instituição. Todavia, o que é possível perceber é a realização de um esforço de convencimento por parte do GAFI, utilizando-se da OEA, e conseqüentemente da influência dos EUA no órgão, como um mecanismo de intermediação e de pressão política internacional.

A adoção das práticas internacionais anti-lavagem durante a primeira metade da década de 1990 (durante os governos Fernando Collor e Itamar Franco), estava relacionada com a promoção de medidas de abertura comercial no país, e a conseqüente busca por uma menor percepção de risco (CORRÊA, 2013, p. 170). Já durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no contexto do Plano Real, o governo buscava assegurar internamente, por meio do sucesso do Plano, a estabilização econômica e financeira do país. No plano externo, além de continuar buscando maior integração do Brasil aos mercados mundiais, o governo procurou

redobrar a atenção com relação à percepção internacional sobre a integridade, a credibilidade e a robustez do mercado financeiro brasileiro.

Em consonância com a sua participação no regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, em 3 de março de 1998 o Brasil aprovou a Lei nº 9.613, que criminalizava a atividade. Além de se comprometer com a adoção de medidas preventivas, como a política de “conheça seu cliente”, a manutenção dos registros e a comunicação de transações suspeitas, a importância da lei reside na criação de uma Unidade de Inteligência Financeira, o COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), ligado ao Ministério da Fazenda<sup>111</sup>. A instituição corresponde à Unidade de Inteligência Financeira brasileira com função de regular e fiscalizar os setores econômicos, assegurar a adoção de medidas de congelamento e confisco de ativos, além de receber, analisar e disseminar informações de inteligência financeira (BRASIL, 1998).

O COAF é um órgão administrativo<sup>112</sup>, que lida com informações predominantemente financeiras. O principal insumo para a produção de informações pelo COAF são as comunicações<sup>113</sup> feitas pelos setores obrigados<sup>114</sup>. A partir da análise dessas informações, é

---

<sup>111</sup> Em 20 de agosto de 2019, o COAF foi transformado na Unidade de Inteligência Financeira (UIF), ligada do Banco Central. A decisão ocorreu por meio de Medida Provisória após um período de indefinição se o órgão ficaria ligado ao Ministério da Justiça (onde permaneceu de janeiro a maio de 2019) ou da Economia (onde permaneceu de maio a agosto de 2019). Soma-se a isso o descontentamento do presidente Jair Bolsonaro com declarações públicas dadas pelo ex-presidente do COAF, Roberto Leonel, após a identificação de movimentações consideradas suspeitas ligadas a pessoas que trabalharam no gabinete de um dos filhos de Bolsonaro, o senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ), quando ele atuava como deputado estadual no Rio de Janeiro, como seu ex-assessor Fabrício Queiroz (segundo o relatório do COAF, Queiroz teria movimentado R\$ 1,2 milhão em sua conta entre janeiro de 2016 e o mesmo mês em 2017). Em defesa do senador, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli, suspendeu os processos que utilizavam dados compartilhados por órgãos fiscalizadores, como o COAF, sem autorização da Justiça. É possível inferir que a mudança expressa uma tentativa de reduzir a influência política do órgão, que é o responsável pela identificação de ocorrências suspeitas e atividades ilícitas no sistema financeiro. Além disso, a mudança não segue os padrões internacionais, uma vez que as Unidades de Inteligência Financeira análogas ao COAF costumam fazer parte do Ministério da Economia, e não dos Bancos Centrais (EXAME, 2019; PIMENTEL, 2019).

<sup>112</sup> A grande maioria das Unidades de Inteligência Financeira que existem no mundo são unidades administrativas (cerca de 80%), mas elas também podem ser policiais (como no caso de Portugal) ou judiciárias (LEONEL, 2019).

<sup>113</sup> O COAF recebe entre 14 a 20 mil comunicações diárias. Apenas em 2018, o COAF recebeu mais de 3 milhões de comunicações (mais especificamente 3.215.998 comunicações), sendo 93% provenientes do sistema financeiro nacional (e o restante via Grupo Egmont), sendo que 90,7% dessas operações consistem em operações em espécie (LEONEL, 2019).

<sup>114</sup> São considerados setores obrigados: bancos e cooperativas; corretoras e distribuidoras; instituições de pagamento; instituições do mercado de seguros, de títulos e valores; bolsas; operadoras de planos de saúde e de previdência privada; transportadoras de valores; contadores, empresas contábeis e auditores; empresas de promoção imobiliária, compra e venda de imóveis; loterias e lotéricas; juntas comerciais; instituições de arte e antiguidades; notários e registradores públicos, entre outros (LIÁO, 2019).

produzido um Relatório de Inteligência Financeira (RIF), que é encaminhado às autoridades competentes para investigação. A criação do COAF também a possibilitou a ampliação da participação brasileira em fóruns internacionais, como o Grupo Egmont<sup>115</sup>.

Logo, é possível destacar, a partir de uma avaliação desse processo, que a questão do combate à lavagem de dinheiro entrou na agenda brasileira por meio da transposição de um “regime global de proibição da lavagem de dinheiro” para o “regime local de proibição”. A Lei nº 9.613/98 representa a internalização de um regime internacional, ainda que não de maneira passiva, ou seja, não de forma a apenas ceder à pressão externa, mas também em consonância com interesses internos, especialmente de buscar credibilidade junto à comunidade financeira internacional (CORRÊA, 2013, p. 180).

O ano de 2000 será particularmente importante para a trajetória do Brasil em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo junto ao GAFI. Em reunião dos Ministros das Finanças das Américas, em 3 de fevereiro de 2000, em Cancun, no México, surge a iniciativa, com significativo apoio, da criação de um Grupo Regional, o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD), agora denominado Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT). A região como um todo era de importância estratégica para o GAFI, mas o Brasil particularmente,

[...] não somente pelas ameaças potenciais que representava ao mercado financeiro internacional – em razão dos grandes centros financeiros que abrigava, vulneráveis à utilização para a lavagem de dinheiro, da proximidade dos centros produtores de drogas, da extensão da economia informal –, mas também pelo seu potencial econômico, para onde poderiam migrar significativos investimentos (CORRÊA, 2013, p. 188).

Ademais, o Brasil é convidado a integrar o GAFI como membro do grupo em junho de 2000, juntamente com a Argentina e o México. A admissão dos três únicos países latino-americanos no grupo se deu após um processo de avaliação mútua<sup>116</sup> para verificar se atendiam

---

<sup>115</sup> O COAF também participa, além do Grupo Egmont, do Subgrupo de Trabalho nº 4 (SGT-4 Assuntos Financeiros) do Mercosul, da Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD/OEA) e da Comissão Interamericana contra o Terrorismo (CICTE/OEA). Desde 2004, em razão da prioridade conferida pelo governo brasileiro ao G20, o país participa plenamente, por intermédio do COAF, das discussões sobre lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo no âmbito do grupo (MINISTÉRIO DA FAZENDA, [s.d.]).

<sup>116</sup> A primeira avaliação do Brasil, cujo relatório foi apresentado em junho de 2000 na plenária do GAFI apontou que o país cumpria integralmente 38 das 40 Recomendações Especiais do GAFI (versão de 1996). Em 2003, o país passa por uma segunda Avaliação Mútua, com base em uma metodologia revisada do GAFI, com o intuito de medir o progresso brasileiro desde a avaliação anterior (GAFI, 2010). A 3ª Avaliação Mútua ocorreu em 2010, conforme será discutido mais adiante no texto.

aos pré-requisitos mínimos da instituição. No caso brasileiro, o GAFI justificou a entrada do país como importante para o grupo por ter um “grande e moderno setor de serviços financeiros e localizar-se próximo de grandes áreas produtoras de narcóticos na América do Sul”, destacadamente “a região de fronteira com a Colômbia (região de Tabatinga) e a tríplice fronteira com Argentina e Paraguai (Foz do Iguaçu)” seriam as mais expostas à atividade criminosa (GAFI, 2000, p. 10).

O momento praticamente coincide com o engajamento do GAFI e de seus membros no combate ao financiamento do terrorismo. Até o fim de 2001, o Brasil já havia ratificado e internalizado oito Convenções da ONU sobre o tema e havia assinado, em 10 de novembro de 2001, a Convenção para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo. Mesmo não fazendo parte da realidade nacional e não representando uma prioridade na política interna, o repúdio ao terrorismo já figurava entre os princípios que regem a política externa e estava classificado como um crime antecedente à lavagem de dinheiro (na Lei nº 9.613 de 1998).

Mesmo que não houvesse incentivos para o governo brasileiro em engajar-se no combate ao terrorismo, as medidas antiterror disponíveis aos países nesse momento interessavam às autoridades nacionais e foram bem vistas pelos setores ligados à segurança nacional e pública. A ideia de que havia uma urgência em se combater o terrorismo após os atentados em 2001 foi acompanhada da necessidade de ampliação do arsenal regulatório, da demanda pelo aumento de recursos orçamentários e do reforço do poder e autoridade de instituições como a Polícia Federal e o COAF (CORRÊA, 2013, p. 194). Portanto, como o combate ao financiamento do terrorismo emprega métodos análogos àqueles aplicados no combate à lavagem de dinheiro, a adoção dos mecanismos propostos pelo regime internacional de combate ao terrorismo e ao seu financiamento reforçava e fortalecia no Brasil o enfrentamento do crime organizado transnacional, esse sim um tema prioritário na política nacional.

O Brasil esteve na presidência do GAFISUD em 2006 e do GAFI para o período 2008-2009. A presidência brasileira no GAFI coincidiu com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, um momento aparentemente crítico às atividades do GAFI, já que as principais economias mundiais, até então as grandes promotoras do regime global de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, estavam no centro da crise. Todavia, o contexto fortaleceu o mandato do GAFI, uma vez que a resposta à crise, articulada

---

Atualmente o Brasil se prepara para receber a 4ª avaliação mútua no GAFI, que está prevista para acontecer em 2021.

em fóruns como o G20, envolvia pressão por maior regulação dos mercados e ampliação da cooperação internacional, com intuito de conferir maior transparência às operações e confiabilidade ao sistema financeiro internacional.

No âmbito do GAFISUD o Brasil participou de missões de caráter político junto a países que não implementaram as medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo indicadas nas Recomendações, como foi o caso da missão do GAFISUD à Bolívia, em 2007 (COAF, 2008, p. 47-48). Além disso, o Brasil foi um grande defensor de países latino-americanos em avaliações críticas do GAFI, como nos casos do Equador<sup>117</sup> e da Argentina<sup>118</sup>.

Além da atuação brasileira junto aos organismos internacionais, o período da segunda metade dos anos 2000 é de intensificação da cooperação do COAF com demais UIFs. Seguindo a própria pauta da política externa brasileira, de ampliação de parceiros e de relações no âmbito internacional, o COAF forneceu assistência técnica aos membros da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (COAF, 2008, p. 51).

A participação ativa nesses fóruns representa o empenho do país em homogeneizar as estruturas regional e internacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo com base no fortalecimento do regime global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Contudo, essa atuação pioneira do Brasil não pode ser relacionada de maneira simplista a um impulso nacional

---

<sup>117</sup> Em fevereiro de 2010, na reunião plenária realizada em Abu Dhabi, o GAFI incluiu o Equador em sua “lista negra”, devido à falta de compromisso político com a aplicação das Recomendações e por não haver elaborado “plano de ação” para corrigir as deficiências de seu sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Tanto nas reuniões do GAFI, quanto do GAFISUD, o Brasil apoiou a retirada do país da lista negra. Na reunião de junho de 2010, em Amsterdã, após enviar ao GAFI o plano de ação solicitado contendo as medidas concretas que o país pretendia tomar para o cumprimento das Recomendações, em um gesto político de submissão ao parecer do GAFI, o Equador foi retirado da lista negra e incluído na chamada “lista cinza”, que compreende os países com , mas que se comprometeram a sana-las. Paraguai e Bolívia também faziam parte dessa lista (CORRÊA, 2013, p. 206).

<sup>118</sup> Em outubro de 2010, na reunião plenária realizada em Paris, foi aprovado o relatório mútuo da Argentina, que evidenciou a gravidade da sua situação: das 49 Recomendações do GAFI, a Argentina não conseguiu aplicar 47, dentre elas as 16 consideradas centrais. Devido às relações íntimas com o país vizinho e principal sócio do MERCOSUL, o Itamaraty articulou com o COAF, uma série de gestos de solidariedade e apoio à Argentina, como a indicação do Presidente do COAF como representante brasileiro na missão do GAFI junto às autoridades argentinas. Na reunião plenária de junho de 2011, na Cidade do México, mesmo com a aprovação da legislação anti-lavagem de dinheiro na Argentina, o país foi incluído na lista cinza. Para o GAFI, a situação era dramática por se tratar de um país membro do grupo, o que poderia acarretar em possível perda de credibilidade e prestígio do organismo (COAF, 2012).

característico do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), seja de sua figura ou da elite política em seu entorno. Nesse mesmo período, há indícios de que a atuação brasileira tenha sido incentivada pelos próprios Estados Unidos por meio de auxílio financeiro e cooperação técnica.

Em 2007, a Embaixada dos Estados Unidos celebrou com o COAF a elaboração de um programa bilateral de assistência “que objetiva aportar recursos para permitir o aprimoramento do parque tecnológico, a capacitação de pessoal e a realização de visitas a outras UIFs, incluindo a daquele país” (COAF, 2008, p. 51). O programa foi negociado no valor de US\$ 250 mil (COAF, 2012, p. 59). Em 2008, após a assinatura do Memorando de Entendimento sobre controle de narcóticos entre os governos brasileiro e norte-americano, o COAF recebeu equipamentos de segurança documental que permitiram o aperfeiçoamento das tecnologias à disposição do Conselho<sup>119</sup> (COAF, 2010).

Por meio dessa cooperação bilateral, em outubro de 2009 um time de funcionários do COAF realizou uma série de visitas técnicas a agências norte-americanas ligadas ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, como o FinCEN (a UIF norte-americana), o FBI (*Federal Bureau of Investigation*), a DEA (*Drugs Enforcement Agency*) e o OCDETF (*Organized Crime Drug Enforcement Task Force Fusion Center*). O objetivo era “aprofundar o intercâmbio de experiências e melhores práticas entre ambas UIFs, abrangendo diferentes áreas do conhecimento: inteligência financeira, supervisão e regulação, tecnologia da informação e gestão institucional” (COAF, 2010, p. 46).

Segundo divulgado pelo WikiLeaks, também em outubro de 2009 ocorreu no Rio de Janeiro uma conferência intitulada “Crimes Financeiros Ilícitos”, uma iniciativa liderada pelo *Bureau of Counterterrorism*<sup>120</sup> em parceria com o governo brasileiro (WIKILEAKS, [s.d.]). O

---

<sup>119</sup> Os itens negociados com o governo norte-americano para o aperfeiçoamento da segurança documental incluíam: a aquisição de equipamento para fornecimento ininterrupto de energia (*no-break*), o aperfeiçoamento do parque tecnológico com a aquisição de equipamentos modernos, incluindo um sistema de videoconferência, impressora a laser colorida, pacote com software de análise de vínculos e cruzamento de grandes volumes de dados e consultoria especializada para viabilizar sua implantação, além de computadores de alto desempenho para utilização com o software mencionado (COAF, 2012, p. 59).

<sup>120</sup> O *Bureau of Counterterrorism* é uma instituição do Departamento de Estado norte-americano, responsável por gerir e aprimorar a cooperação no combate ao terrorismo com governos estrangeiros, além de participar do desenvolvimento, coordenação e implementação da estratégia norte-americana de contraterrorismo. O atual *Coordinator for Counter Terrorism (S/CT)* é o embaixador Nathan Sales (U.S. DEPARTMENT OF STATE, [s.d.]

evento contou com a participação não apenas de juízes, estaduais e federais<sup>121</sup>, trinta promotores e mais de cinquenta agentes da polícia federal, mas também representantes de países latino-americanos (México, Costa Rica, Panamá, Argentina, Uruguai e Paraguai). Essa foi a primeira conferência realizada sob o guarda-chuva do “Projeto Pontes: *Building bridges to brazilian law enforcement*”, um projeto bilateral de treinamento das agências de policiamento e de justiça brasileiras pelas agências irmãs norte-americanas, adotado em fevereiro de 2009.

A abertura da Conferência ficou a cargo do *Deputy Coordinator for Counterterrorism* Shari Villarosa, que falou diretamente sobre terrorismo e seu financiamento, enfatizando que “o financiamento ilícito é um problema global e que deve ser endereçado de maneira global” (WIKILEAKS, [s.d.]). Essa fala é particularmente significativa, pois, segundo revelado pelo WikiLeaks, nas comunicações entre as partes sempre se evitou o uso do termo “terrorismo”, preferindo “crime transnacional” como uma generalização para toda atividade que envolvesse ameaça e violência organizada. Por isso, o próprio título dessa divulgação do WikiLeaks é “Conferência sobre Finanças Ilícitas usa a palavra “T” com sucesso”.

Dessa maneira, é possível inferir que esses acordos bilaterais com os EUA e a participação ativa do Brasil no GAFI foram essenciais para conferir ao país sua inserção no regime internacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Entretanto, não era possível afirmar nesse momento que essa inclusão era plena. O que mais se captou nos *feedbacks* após a conferência em 2009 foi uma demanda dos participantes por treinamentos específicos relacionados ao combate ao terrorismo. Segundo os participantes, a abordagem mais eficaz que estava disponível naquele momento para encarcerar um suspeito de terrorismo era julgá-lo por crimes como tráfico de drogas ou lavagem de dinheiro (WIKILEAKS, [s.d.]).

Como decorrência disso, o Relatório de Avaliação Mútua do Brasil, de junho de 2010, apontou para significativas deficiências no que se refere à prevenção e combate ao financiamento do terrorismo. A principal indicação do GAFI foi a urgência de que se aprovasse uma nova legislação nacional, que garantisse a criminalização do terrorismo e de seu financiamento no país. De acordo com o Relatório desta 3ª Avaliação, “a tipificação do crime de lavagem de dinheiro no Brasil está, em grande parte, em conformidade com os padrões internacionais”, apesar do “baixo número de condenações definitivas no país por lavagem de dinheiro” (COAF, 2011, p. 53). Por outro lado, a criminalização do financiamento do terrorismo

---

<sup>121</sup> O evento contou inclusive com a participação do ex-juiz e atual Ministro da Justiça Sérgio Moro, que apresentou em sua fala as 15 questões mais comuns em casos de lavagem de dinheiro nos tribunais brasileiros (WIKILEAKS, [s.d.]).

ainda não estava em conformidade com os padrões internacionais, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro o “financiamento de atos terroristas é criminalizado apenas como crime acessório aos crimes já existentes”, mas não como um crime autônomo (COAF, 2011, p. 68).

Nos anos seguintes, o COAF tratou de disseminar as Novas Recomendações, adotadas pelo GAFI em 2012<sup>122</sup>, e o Brasil apresentou ao GAFI os chamados Relatórios de Seguimento, que abordavam as medidas adotadas pelo país para sanar as deficiências identificadas no Relatório de Avaliação. Entre 2012 e 2015, foram apresentados oito Relatórios de Seguimento, cujo processo de elaboração foi coordenado pelo COAF. Os Relatórios foram aprovados pelo GAFI com a ressalva de que, apesar do progresso em lidar com as falhas listadas no Relatório de 2010, ainda permaneciam aquelas relativas ao financiamento do terrorismo (COAF, 2013, p. 57, 2015, p. 33, 2016, p. 36–37).

Em 16 de junho de 2015, o projeto da lei anti-terrorismo do Brasil foi enviado para a Câmara dos Deputados, pelos então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, e do Ministro da Fazenda, Joaquim Levy. A proposta era alterar a Lei nº 12.850 (BRASIL, 2013), que trata de organizações criminosas, por meio da inclusão do crime de terrorismo e da criminalização de seu financiamento. Diversas questões chamam a atenção nesse processo. A primeira é o caráter de urgência na tramitação da lei, em um país que não sofre ataques terroristas, e a ampla adesão das votações a favor da lei<sup>123</sup>. Mesmo com a então proximidade dos Jogos Olímpicos do Rio, há indícios de que a adoção da lei anti-terrorismo no Brasil possui motivações distintas.

Além disso, a própria participação Ministro da Fazenda no processo sugere que a principal fonte de legitimidade dessa lei é a necessidade de se adequar às normas internacionais e, conseqüentemente, melhorar o ambiente econômico do país. Segundo o então presidente do COAF, Antônio Gustavo Rodrigues, o Brasil poderia “sofrer sanções internacionais por não ter uma lei contra o financiamento do terrorismo”, além de entrar para a lista suja do GAFI (CARTA CAPITAL, 2015). Isso significaria que os órgãos financeiros internacionais olhariam com mais atenção para as transações financeiras do Brasil, o que poderia implicar em custos e limitações à economia do país.

Esse momento pode ser indicado como parte de um projeto de inserção internacional do Brasil durante a gestão de Joaquim Levy, que consistia em aproximar-se dos países desenvolvidos e aprofundar a integração do país às normas da governança global. É nesse

---

<sup>122</sup> Na esfera interinstitucional, as Novas Recomendações do GAFI foram endereçadas por meio da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla).

<sup>123</sup> Um exemplo é o fato das bancadas do PT e do PSDB, duas das maiores e principais bancadas no Congresso na época e geralmente com propostas opostas, votaram juntas.

mesmo contexto, contando com significativa mobilização pelo Ministério da Fazenda, que ocorre a assinatura do Acordo de Cooperação Brasil-OCDE, em 2015, o que “possivelmente indica que uma reorientação das diretrizes da inserção econômica internacional do país já se encontrava em curso”<sup>124</sup> (MELLO, 2019).

Em 16 de março de 2016 é aprovada então a Lei nº 13.260, que criminaliza o terrorismo e seu financiamento. O terrorismo passou a ser definido em associação a práticas extremas, como sabotagem e atentados, com a finalidade de “provocar terror social”. O artigo 2º da lei estabelece que um crime se configura como terrorismo quando há motivação específica: “por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião”; finalidade específica: “quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado”; e que afete os bens jurídicos: “expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública” (BRASIL, 2016a). Esses três pontos são passíveis de amplo debate.

Quanto à motivação, o parágrafo 2 do Artigo 2º, diz expressamente não constituírem ato terrorista: “a conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais” (BRASIL, 2016a). Em situação normal, num Estado Democrático de Direito, é evidente que tais manifestações jamais poderiam ser consideradas terroristas. A sê-lo, em primeiro lugar, estariam sumariamente criminalizados todos os movimentos sociais, de classe, protestos de artistas, de estudantes, qualquer manifestação de caráter crítico. Todavia, há hoje um conjunto de projetos de lei na Câmara dos Deputados que amplia a questão pra compreender motivações políticas no enquadramento do crime de terrorismo<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> O Brasil já vinha intensificando a sua participação na OCDE. De 2006 a 2016, a participação do Brasil passou de 14 para 24 foros, e estendeu sua adesão de 15 para 30 instrumentos legais da OCDE, o que evidencia o engajamento crescente do país. A candidatura do Brasil a membro pleno da OCDE foi solicitada em maio de 2017 pelo governo Michel Temer, mas não avançou como esperado. O tema ganhou novo impulso durante o governo Bolsonaro, estimulado pela necessidade de se criar um ambiente de negócios positivo e atrair investimentos (MELLO, 2019).

<sup>125</sup> Há hoje em tramitação no Senado e na Câmara dos Deputados três projetos de lei que alterariam a lei antiterrorismo vigente e que são extremamente preocupantes. O primeiro é o projeto No. 9604/2018, de autoria do deputado Geronimo Goergen, membro declarado da chamada “bancada do boi”. Sua proposta é criar um parágrafo 3º que inclua o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, como os que envolvem a ocupação de imóveis urbanos ou rurais com a finalidade de provocar terror social ou generalizado (BRASIL, 2018a). Semelhante a esse, há também em tramitação o projeto de lei No. 9858/ 2018, de autoria do deputado Rogerio Marinho, do RN, que define que “disfarçadas de manifestação, a atuação pessoal ou coletiva, causar invasão de prédios públicos, propriedade privada, urbana ou rural, bloqueio de vias públicas, impedimento do direito de ir e vir, depredação de máquinas e equipamentos, prédios ou plantações” (BRASIL, 2018b). O terceiro, e mais perigoso, é o projeto de

Quanto à finalidade, há uma dificuldade clara de definir o que poderia ser considerado “intenção de provocar terror social ou generalizado”, deixando a questão sujeita a interpretação. Em reportagens da época na Revista Veja e no Jornal O Estado de São Paulo justificando a necessidade da lei, e até mesmo de seu endurecimento, o argumento é que as forças policiais teriam recebido inteligência de que o Grupo Estado Islâmico estaria recrutando membros no Brasil (CANTANHÊDE; MATAIS, 2015). Também são citados os ataques promovidos em São Paulo, nos anos de 2003 e 2006, pela maior organização criminosa do país, o Primeiro Comando da Capital (PCC)<sup>126</sup>. Por fim, quanto aos bens jurídicos, a lei é esvaziada de significado. O que se entende, por exemplo, por paz pública? Se interpretarmos como segurança coletiva, então qualquer ação que atinja a segurança coletiva ou que, devido à sua seriedade, gere comoção generalizada, poderia ser enquadrado como terrorismo.

Segundo o artigo 3º da lei, a pena para aqueles que se enquadrarem nessas ações é de reclusão de 12 a 30 anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência. Já os que prestarem auxílio ou integrarem uma organização terrorista receberão pena de reclusão, de 5 a 8 anos, e multa. O curioso e instigante da lei é que, segundo o artigo 6º, aqueles que cometerem o crime de financiamento dos atos terroristas, terão pena mais elevada do que o próprio ato ou crime de terrorismo, ou seja, reclusão de 15 a 30 anos.

---

lei No. 5065/2016, de autoria do Delegado Edson Moreira, deputado pelo PR/MG, com pedido de apreciação urgente na Câmara dos Deputados. O intuito do projeto é revogar o Artigo 2 da Lei Antiterrorismo e substituí-lo por um texto similar, porém que inclui “motivação ideológica, política, social e criminal” e que afeta “a liberdade individual, ou para coagir autoridades, concessionários e permissionários do poder público, a fazer ou deixar de fazer algo” (BRASIL, 2016b). Dessa forma, trata-se de uma proposta ameaçadora, pois propõe uma criminalização muito mais abrangente do que seria o terrorismo, e que poderia suprimir garantias fundamentais. Todas as manifestações sociais, protegidas pela Constituição, poderiam passar a ser consideradas terrorismo, a depender da subjetividade de interpretação do texto da pelo pelas autoridades em exercício. O projeto também amplia o conceito de terrorismo, incluindo ações com “motivação ideológica, política, social” que tenham por finalidade “coagir as autoridades” do poder público (BRASIL, 2016b). Assim, qualquer ato que seja considerado sabotagem, que interrompa o tráfego viário, por exemplo, ainda que de modo temporário, a ocupação de instalações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, atentar contra as forças militares, penitenciárias, policiais, contra os membros dos três Poderes, todas essas ações poderiam ser consideradas atos de terrorismo. A questão que devemos colocar então é: como definir os atos de “sabotar”, “atentar” e “ocupar”? Diante dessas propostas, fica claro que a preocupação do atual governo é de criminalizar movimentos sociais, em especial o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto), mas também protestos de sindicatos, grupos trabalhistas e classes sociais (como os recentes protestos de professores da rede pública na Assembleia Legislativa de São Paulo). Além disso, as propostas também criminalizariam aqueles que os financiam, por exemplo, aqueles que contribuem mensalmente com as taxas sindicais ou os que fazem doações à causa dos sem-teto e sem-terra.

<sup>126</sup> Presente em quase todos os estados e em países vizinhos, como Bolívia, Paraguai e Colômbia, a organização é financiada principalmente pela venda de maconha, cocaína e cigarros, além de roubos de cargas e assaltos a bancos, faturando cerca de 400 milhões de reais por ano (GODOY, 2018).

Contudo, a lei não foi feita ou pensada especificamente para o intitulado “terrorista”, alguém que, independente da definição, se coloca à parte do sistema e o ataca. Não se espera que alguém nessas condições aja de acordo com a lei, só porque agora ela existe. A tipificação do crime de terrorismo no Brasil e a própria qualificação de quem é ou não terrorista possui a função de consolidar expectativas e a adoção de penas serve para pacificar aqueles que estão dentro do sistema<sup>127</sup>. Dessa forma, fica claro que a adoção da lei antiterrorismo se justifica não pela proximidade do megaevento ou mesmo pela ameaça da violência praticada por um terrorista, mas tem o objetivo de tornar os investimentos no país mais seguros e o ambiente de negócios mais transparente para investidores e empresas estrangeiras.

Em 2016 o Brasil apresenta então ao GAFI, como uma prestação de contas, duas leis aprovadas nacionalmente. A primeira é a própria Lei Anti-Terrorismo (Lei nº 13.260/2016) sobre a criminalização do terrorismo e seu financiamento e a outra é a Lei nº 13.170/2015 sobre as medidas de indisponibilidade de bens relacionados a terroristas<sup>128</sup>. O país mostra assim que está comprometido e em conformidade com os padrões internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo (COAF, 2016, p. 36–37).

Esse comprometimento também fica evidenciado, ainda durante o governo Dilma Roussef, por meio da chamada “Operação Hashtag”, conhecida como a primeira operação realizada sob a égide da Lei Antiterrorismo. A investigação teve início às vésperas dos jogos olímpicos de 2016, após o recebimento de um memorando do FBI, encaminhado à Polícia Federal em 06/05/2018, e se baseou principalmente em trocas de mensagem em redes sociais e conversas em aplicativos de smartphones (AFFONSO, 2017). A operação levou à prisão preventiva de 10 pessoas, que estariam supostamente planejando a realização de atentados durante os jogos olímpicos, e foi marcada por absurdas violações de direitos, como interrogatórios policiais realizados sob incomunicabilidade, negativa de acesso a um defensor quando das prisões, inclusão imediata dos suspeitos no sistema penitenciário federal, negação

---

<sup>127</sup> Uma das principais polêmicas acerca da lei anti-terrorismo no Brasil é que ela poderia afetar o financiamento e a organização de movimentos sociais. Em situação normal, em um Estado Democrático de Direito, é evidente que tais manifestações jamais poderiam ser consideradas terroristas. Todavia, em situações atípicas de governos com inclinações autoritárias, poderiam ser criminalizados e enquadrados na lei anti-terrorismo movimentos sociais, de classe, protestos de artistas, de estudantes ou qualquer manifestação de caráter crítico. Os projetos de lei em tramitação mencionados acima, particularmente o PL 5065/2016 sugerem isso (BRASIL, 2016b).

<sup>128</sup> A Lei nº 13.170/2015 foi considerada tecnicamente inadequada e foi revogada pela recém aprovada Lei nº 13810/2019. Segundo essa última, torna-se obrigatório o cumprimento imediato das Resoluções e sanções do CS/ONU, independente da internalização das normas. A lei também trata de temas como bloqueio administrativo, disposições sobre listas sujas de outros países e designação nacional (BRASIL, 2019).

do direito à ciência dos reais motivos da prisão. Ao final do processo, não foi apurado nenhum risco real de prática de atentado, nem nenhum esboço de plano ou compra de armas ou explosivos (OLIVEIRA, 2018).

Os casos analisados até aqui nos sugerem que o combate ao terrorismo avançou internacionalmente por meio da regulação financeira. Contudo, é possível indicar que a internalização do regime no caso brasileiro, está relacionada a dois fatores. O primeiro é a necessidade de uma melhora na avaliação internacional do país pelo mercado, inserido em um contexto em que o país buscava a superação de uma recessão econômica. O segundo é que o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo apoia-se fundamentalmente em uma institucionalidade conduzida, promovida e imposta pelos EUA, inclusive ao Brasil. Resulta disso um regime, além de robusto, forte, no sentido proposto por Powell (1994), Young (1994) e Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), de que seus membros acatam com os princípios, regras e procedimentos propostos, aprimorando a capacidade dos Estados de promover convergência na área temática.

#### 4.2.4 Os limites e desafios da regulação no combate ao financiamento do terrorismo

O alargamento da governança que se instaura a partir do regime de combate ao financiamento do terrorismo perpassa a incorporação da regulação financeira, mas também a sanção de atores que não se comprometem com as recomendações do GAFI e com a manutenção da integridade do sistema financeiro internacional. Já pudemos observar como o processo se dá com relação à internalização de normas e práticas no âmbito intergovernamental. Nesta seção, analisaremos o alcance, limites e desafios dessa regulação financeira.

Com relação ao regime de sanções, a listagem preventiva se tornou uma das ferramentas mais poderosas a partir dos anos 1990. Em relação ao setor privado, o impacto de ser classificado como “financiador do terrorismo” poderia ser devastador. Já em relação ao setor público, as sanções tinham um poderoso impacto sobre a economia nacional. As principais críticas em relação às listas sujas são a discricionariedade na inclusão de nomes na lista e a necessidade de se implantar processos de retirada de nomes da lista. Um caso emblemático foi a inclusão errônea de três suecos na lista suja do CS/ONU em janeiro de 2002, e sua solicitação para retirada da lista. Os suecos eram de origem somali e estavam ligados à filial sueca do *Al-Barakaat*. A questão se tornou um caso diplomático após a solicitação sueca junto ao CS/ONU para retirada dos nomes da lista e para a criação de um padrão para designações futuras. O Primeiro Ministro sueco foi pessoalmente em 2002 fazer uma visita ao Departamento do

Tesouro norte-americano para discutir a necessidade de implementação de um processo criminal anterior a cada designação (ZARATE, 2013, p. 38). Apesar da oposição norte-americana a essa proposta, o caso evidencia a necessidade de desenvolver um processo crível de retirada de indivíduos e entidades das diversas listas nacionais e internacionais. Assim, a listagem envolve um processo contínuo de discussão, inclusão e substituição de nomes (DE GOEDE; SULLIVAN, 2016). Por isso, é possível observar uma certa dinâmica nas listas ao longo do tempo. Instituições e indivíduos listados podem ser retirados da lista caso não apresentem suspeita, assim como podem ser reinsertidos caso reapareçam ligados a atividades ilícitas e crimes financeiros.

Os bancos e instituições financeiras, assim como os Estados, também são pressionados a cumprirem as mesmas recomendações do GAFI e regulações nacionais para evitar que crimes financeiros ocorram, inclusive a adotar as listas sujas internacionais e dos locais onde atuam. Por isso, os bancos, mas também as instituições do mercado de seguros, instituições de pagamento, cooperativas de crédito, bolsa de valores e outras instituições financeiras, adotam práticas de monitoramento, tratamento de dados, análise de risco (*de-risking* de bancos)<sup>129</sup>, congelamento de ativos, políticas de “conheça seu cliente”<sup>130</sup> e regras de *compliance*<sup>131</sup>.

Os agentes financeiros são diretamente afetados por essas determinações por meio do pagamento de multas quando, por exemplo, não respeitam as sanções impostas a países, indivíduos e instituições listadas. O banco britânico *Standard Chartered* foi recentemente multado em US\$ 1.1 bilhão por violar as sanções dos EUA contra países como Irã, Cuba, Sudão e Síria (FLITTER, 2019), e já havia sido multado anteriormente em US\$ 340 milhões pela mesma razão (RAPPAPORT, 2012). Em 2014 o banco francês *BNP Paribas* pagou quase US\$

---

<sup>129</sup> A abordagem baseada no risco é uma metodologia recomendada pelo GAFI e empregada pelos “setores obrigados”. Trata-se de uma avaliação interna de risco aplicada pela instituição financeira com as seguintes diretrizes: traçar um perfil do cliente, avaliar os serviços prestados, os parceiros e funcionários terceirizados e traçar perfis de risco (uma vez que diferentes perfis levarão a adoção de procedimentos diferenciados em relação ao cliente). Além disso, envolve uma avaliação de efetividade (por meio de auditorias internas), a Unidade de Inteligência Financeira deve ser comunicada sobre o risco e é necessário adotar procedimentos para a mitigação do risco em questão.

<sup>130</sup> “Conheça seu cliente” (*know your customer*) é uma prática de análise de risco à qual todos os clientes estão sujeitos (não deve haver cliente livre de suspeita). Os clientes (pessoas físicas e jurídicas) se tornam objeto de monitoramento para que seja possível atestar sua capacidade financeira, seja por meio da análise de suas operações, perfil financeiro, mas também redes sociais, endereço. São criados alertas quando alguma transação foge do esperado, que serão então avaliados por analistas especializados e, se for detectada alguma inconformidade, reportadas para a Unidade de Inteligência Financeira.

<sup>131</sup> *Compliance* significa estar de acordo com as regras, normas, controles e políticas de cada negócio. No presente contexto, é a capacidade de reunir todas as informações possíveis para mitigar o risco o mais rápido possível. Mas também pode ser entendido como a forma de garantir que corporações e seus líderes mantenham-se no poder.

9 bilhões, também por violar as sanções norte-americanas contra o Sudão e outros países (FLITTER, 2019).

Outros exemplos de bancos envolvidos com casos de terrorismo são o *SunTrust Bank* e o *Arab Bank*. Ambos foram investigados à luz da OE-13224, de 2001. O *SunTrust Bank* é um banco na Flórida que ficou conhecido por ter aberto, em julho de 2000, contas para dois dos sequestradores dos aviões que se chocaram às duas torres do *World Trade Center* em 2001. O banco chegou a emitir cartões de débito e recebeu US\$ 109.000,00 em transferências bancárias de contas em Dubai, nas quais membros da Al-Qaeda haviam previamente depositado quantias significativas (WITTIG, 2011). Esse dinheiro serviu para que os sequestradores conseguissem se manter até a data da operação, e o remanescente foi transferido para outros agentes da Al-Qaeda no exterior. Já o *Arab Bank* ficou conhecido por realizar pagamentos para famílias de terroristas suicidas do Hamas e do grupo *Palestinian Islamic Jihad*. O banco, sediado na Jordânia, recebia dinheiro de doadores sauditas, o direcionava às famílias dos mártires, que poderiam então sacar até US\$ 5.300,00.

Embora as ações dos dois bancos serem praticamente idênticas, podendo ser classificadas como financiamento ao terrorismo, o *SunTrust Bank* não recebeu nenhum tipo de penalização, enquanto o *Arab Bank* sofreu não apenas sanções dos EUA, como também um processo iniciado pelas famílias das vítimas dos ataques suicidas no valor de US\$ 875 milhões (WITTIG, 2011). Em 17 de agosto de 2005 o *Arab Bank PLC* foi multado em US\$ 24 milhões pelo FinCEN e pelo OCC (*Office of Controller of the Currency*) por ter ignorado e permitido transações de indivíduos e empresas suspeitos de ligação com o terrorismo e por não ter congelado seus ativos (FINCEN, 2005; GORDON, 2005). O banco foi forçado também a rebaixar sua filial em Nova Iorque a uma agência e a encerrar o serviço de transferências bancárias (ZARATE, 2013, p. 148).

O exemplo mais conhecido é o caso do HSBC. O banco (especificamente o HSBC EUA e o HSBC Holdings) foi acusado de violar as regras da BSA e lavar US\$ 881 milhões, entre 2006 e 2010, para organizações criminosas e narcoterroristas, como o Cartel de Sinaloa (México), o Cartel do Norte del Valle (Colômbia) e a Tajco (empresa cujo CEO, Hassan Tajideen, é listado como financiador do Hezbollah). O esquema foi descoberto devido às denúncias dos próprios funcionários, que afirmavam serem pagos para limpar e ignorar os alertas emitidos pelo sistema do banco. Tais alertas eram emitidos quando o sistema identificava transações suspeitas, em sua maioria nomes de indivíduos e empresas contidos na Lista de Sanções da OFAC, ou seja, clientes com os quais o banco não poderia negociar.

Após o caso ser analisado pelo Subcomitê Permanente de Investigações do Senado americano, o HSBC não negou os fatos, mas afirmou estar tomando medidas para melhorar suas ações de *compliance*. Em 2012, diante das evidências, o Departamento de Justiça fez um acordo com o banco, que envolvia a acusação de violar as regras da BSA, a Lei Internacional de Poderes Econômicos de Emergência (IEEPA) e a Lei de Comércio com o Inimigo. O HSBC deveria então pagar uma multa de US\$ 1,256 bilhão e US\$ 665 milhões em penalidades civis. Em dezembro de 2017 o Departamento de Justiça dos EUA anunciou seus planos de absolver o HSBC de todas as suas acusações criminais.

Nesse caso, também não houve o fechamento do banco ou qualquer acusação ou prisão de seus executivos. A justificativa do governo americano foi de que, em um contexto de recuperação do país da crise financeira de 2008, não era intenção do mesmo causar um efeito sistêmico na economia e não perder milhares de empregos. Apesar de ter sido obrigado a emitir, como parte do acordo com o Departamento de Justiça, um documento admitindo que tinham feito algo de errado<sup>132</sup>, o entendimento de jornalistas e especialistas é de que o acordo foi brando e o banco saiu impune por ser considerado muito relevante para ir à falência ( da expressão “*too big to fail*”).

Diante do exposto, é possível indicar que os bancos são uma dimensão importante para o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, pois é onde as agendas políticas e as regras internacionais ganham um sentido prático e de onde partem decisões de segurança, como por exemplo, o congelamento de ativos. Todavia, os bancos e instituições financeiras não são meramente agentes passivos de implementação de normas, mas devemos compreendê-los como participantes ativos da própria constituição do arranjo financeiro do qual trata este trabalho (DE GOEDE, 2018).

Na prática bancária, a abordagem baseada no risco, que tem como objetivo identificar e relatar transações suspeitas, é de responsabilidade da própria instituição financeira. Assim, embora o regime de regulação tenha contribuído com um aumento considerável nas obrigações de identificar e relatar transações duvidosas, as instituições financeiras adquiriram mais autoridade e discernimento para determinar o que consideram ou não suspeito. Há, portanto, um elemento subjetivo na própria definição dos critérios do que se qualifica como uma transação ou um cliente suspeito e, conseqüentemente, na elaboração dos relatórios que serão enviados às Unidades de Inteligência Financeira e transformados em decisões de segurança

---

<sup>132</sup> O HSBC emitiu o *Statement of Facts* denominado “*Criminal Information and Acceptance of Responsibility*”, considerado pelos jornalistas econômicos como uma confissão de seus crimes.

(como perseguições, apreensões e prisões, com alcance nacional ou internacional) (MIYASHITA; CUTER, 2019). Logo, a abordagem baseada no risco confere autoridade considerável aos prestadores de serviços financeiros para determinar o que é anormal ou suspeito. Em última instância, há um compartilhamento de autoridade entre o setor público (na medida em que elabora listas sujas e processa os relatórios financeiros) e o setor privado (que detecta as transações e indivíduos ou grupos a serem investigados) na tomada de decisões financeiras.

Mediante a adoção de uma abordagem baseada no risco, os bancos se envolvem então na busca pelo cumprimento da regulamentação. Contudo, o analista aceita que não é possível detectar preventivamente todos os casos de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo. Segundo Hanna Miyashita e Julio Cuter (2019), auditores na empresa BSM Supervisão de Mercados, integrante do grupo B3, a complexidade nos diagnósticos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo é que os sistemas utilizados pelas instituições financeiras pouco atendem às necessidades do profissional. Os sistemas chegam a gerar 10 mil alertas por dia, uma quantidade excessiva, pois os filtros aplicados ao sistema são muito abrangentes, *ad hoc* e podem variar de analista para analista. Com isso, há um excesso de alertas, o que é incompatível com a capacidade de análise dos próprios funcionários médios das instituições financeiras. Conseqüentemente, o que o setor privado é capaz de demonstrar aos reguladores internacionais é se adotaram as medidas adequadas (como boas políticas, procedimentos e treinamentos internos de *compliance*) previstas pela regulamentação, para implementar uma estrutura de controle capaz de gerenciar riscos identificáveis de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, minimizando assim o “ônus da não prevenção” (DE GOEDE, 2018).

Devido à imposição dessas medidas de *compliance*, os bancos começaram usá-las como justificativa para estabelecer barreiras sobre a atuação de redes como a *hawala*. Em 2011, os bancos norte-americanos agiram de forma preventiva e anunciaram que iriam fechar as contas de todas as empresas de envio de remessas (*monetary service business*) somalis, classificadas como clientes de alto risco. Os bancos britânicos seguiram a mesma diretiva em 2013, quando o Barclays, o último grande banco do país disposto a fazer negócios com empresas de envio de remessas, fechou as contas de quase 90% dessas empresas (BANNING-LOVER, 2015). Em 2015, os bancos australianos seguiram os mesmos passos. A justificativa oficial é que o tamanho e a natureza das multas regulatórias que poderiam ser aplicadas aos bancos transformaram essas empresas em alvo.

Entretanto, podemos observar que essa categoria de empresa não traz muito dinheiro para os grandes bancos, apesar de serem globalmente muito significantes. Em todo o mundo, o valor das transferências via sistemas alternativos de remessas gira em torno de US\$ 1,3 bilhões, o que já é três vezes maior do que os valores destinados à ajuda humanitária (OXFAM, 2015). Dessa forma, as remessas são cruciais para gerar desenvolvimento em países como a Somália, por exemplo, que não possui um sistema financeiro formal ou um banco central regulador. 40% do PIB da Somália vem de remessas para as famílias da diáspora<sup>133</sup>, que investem no país mais do que a ajuda externa e o investimento privado combinados (BANNING-LOVER, 2015). Talvez justamente por essa razão, pelo fato do dinheiro circular à margem dos grandes *players* do sistema financeiro internacional, que se tenha optado por adotar essas medidas.

O resultado é que desde a decisão do *Barclays* no Reino Unido os custos de se enviar uma remessa dinheiro para a Somália aumentaram (o valor já é maior do que o cobrado por outros corretores) (COLLIN, 2015). Na prática, isso significa menos dinheiro para as famílias que o recebem e mais dinheiro passando por canais informais. Há inclusive relatos de pessoas que trabalham para empresas de remessas que tem viajado de carro com malas recheadas de dinheiro (entre £ 200 e £ 400 mil) até conseguirem encontrar um banco intermediário (BANNING-LOVER, 2015). Apesar das tentativas de se prevenir fluxos financeiros considerados de alto risco ou mesmo ilícitos, parece que, na verdade, formas alternativas de transação e troca de valor estão sendo encorajadas.

Esses supostos efeitos colaterais deveriam alarmar tanto a comunidade internacional preocupada com o desenvolvimento, quanto os próprios órgãos reguladores, uma vez que o fechamento das contas dessas empresas apresenta um forte potencial desestabilizador ao país. As empresas de remessas são críticas para os somalis por se tratarem das únicas instituições financeiras que operam no país, que não possui nenhum banco comercial, instituição de crédito e poupança, e nenhum banco central funcional, por isso elas são o único meio de enviar fundos para a Somália e a única maneira de fornecer meios de subsistência para milhões de somalis, incluindo as pessoas deslocadas internamente, refugiados e pessoas que vivem nos distritos rurais mais remotos do país<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> O destino dos recursos enviado à Somália serve não apenas como forma de subsistência diária para as famílias, mas também há recursos enviados para organizações humanitárias e de desenvolvimento, para apoiar suas operações na Somália; para investimento em projetos comerciais e iniciativas de desenvolvimento social; além de outras facilidades de comércio e depósito.

<sup>134</sup> Com isso, se o dinheiro não chega mais na população, aumenta-se a necessidade de ajuda externa ou ajuda humanitária, o que alimenta a “indústria da pobreza” e compromete o desenvolvimento (BANNING-LOVER, 2015). Uma consequência das ações de combate ao financiamento do terrorismo

Essa prática já se tornou parte do arcabouço institucional e normativo de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Contudo, há duas questões intrigantes às quais devemos nos atentar e que o caso da Somália é sintomático. A primeira é que a polêmica envolvendo as empresas de remessas na Somália está enraizada na presença da organização considerada terrorista Al-Shabbab. Todavia, no que tange ao vínculo entre as remessas enviadas à Somália e o financiamento ao terrorismo, nas últimas duas décadas, houve apenas alguns casos relatados de dinheiro chegando ao Al-Shabaab por meio de remessas, e os fundos eram mínimos (ELLISON, 2015). A segunda questão é que se o dinheiro enviado à Somália para financiar grupos terroristas fosse de fato substantivo, esse deveria ser um tema de amplo debate nos fóruns internacionais, principalmente no GAFI. Todavia, analisando os documentos do GAFI disponíveis em sua plataforma de pesquisa, há diversos relatórios que avaliam o cumprimento (ou não) das Recomendações pelos países e outros que discutem as principais ameaças internacionais ao sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, mas não há nenhum documento sequer sobre a Somália<sup>135</sup>, nem sobre o Al-Shabbab.

Isso é sintomático, e nos leva a refletir sobre os motivos pelos quais um dos países com maior volume de atentados considerados terroristas não está plenamente inserido no regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, enquanto outros, que apresentam volumes similares, como Síria e Yêmen<sup>136</sup>, estão, ainda que na condição de jurisdições monitoradas. É possível descartar a suposição de que a razão esteja na classificação enquanto “Estados falidos”<sup>137</sup>. Tanto Somália, quanto Síria e Iêmen, por exemplo, ocupam as primeiras posições no ranking de Estados frágeis do *Fund For Peace*<sup>138</sup> (2019). Dessa forma, é

---

está justamente no fornecimento irrestrito de ajuda humanitária, que pode inclusive ser acompanhado do cerceamento dos direitos humanos e liberdades civis e de custos que recaem substancialmente sobre as ONGs e instituições de caridade do setor privado (HAYES, 2012).

<sup>135</sup> A Somália se tornou membro do MENAFATF apenas em 2018.

<sup>136</sup> Segundo o *Global Terrorism Database*, entre 1970 a 2018 já ocorreram 4.674 ataques considerados terroristas na Somália, 2.438 na Síria e 3.673 no Iêmen (START, 2019).

<sup>137</sup> Para uma introdução à discussão sobre o conceito de “Estados falidos”, recomenda-se a análise proposta por Francis Fukuyama (2005).

<sup>138</sup> O *Fragile States Index* é um relatório elaborado anualmente pela organização não-governamental *Fund for Peace*, que mede o índice de fragilidade de 178 países ao redor do globo. Os países mencionados, Iêmen, Somália e Síria, estão classificados na 1ª, 2ª e 4ª posições, respectivamente, segundo o relatório de 2019. São considerados para a análise um conjunto de indicadores econômicos, políticos, sociais, como declínio econômico, fuga de cérebros, serviços sociais, pressão demográfica, intervenção externa, aparato de segurança, coesão das elites, entre outros. Para entender o cálculo do índice, sugere-se a leitura da metodologia empregada pelo grupo, disponível em: <<https://fragilestatesindex.org/>>.

mais provável que o entendimento do GAFI sobre a Somália seja de que como a institucionalidade no país é baixa, não havendo um sistema financeiro estruturado e um Banco Central regulador e confiável, não seria sequer possível implementar as práticas propostas pelo regime. Haveria dificuldade de exigir a implementação de políticas como “conheça seu cliente” e avaliações de *compliance* não poderiam ser realizadas, uma vez que instituições formais são escassas no país. Soma-se a isso o fato de que não é de interesse das instituições financeiras internacionais manter operações e serviços em países como a Somália, uma vez que não há segurança financeira alguma.

Logo, é possível indicar que o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo teria como premissa a proteção ao sistema financeiro internacional. Isso significa garantir que o sistema já estabelecido permaneça transparente e confiável. É pela mesma razão que bancos como o *BNP Paribas* e o *HSBC* estão sujeitos a irem a juízo e receberem multas elevadas, porém não são expulsos do sistema, não quebram ou vão à falência. Para evitar que economias entrem em colapso, que empresas vão à falência, que países inteiros sejam lesados. Os próprios EUA já experimentaram a gravidade de crises econômicas, quando importantes instituições financeiras foram à falência, e seu potencial de propagar-se para o resto do mundo. Daí a discricionariedade do regime e a liderança dos EUA.

Há outras questões levantadas por especialistas no tema e que se colocam como desafios ao regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo<sup>139</sup>. Alguns dos pontos mais comentados pelos profissionais do setor público é a emergência de novas tecnologias, como ativos virtuais e criptoativos, e das *FINTECHs*<sup>140</sup>. A principal preocupação dos reguladores é a existência de um vácuo de regulação nessa matéria. Já para instituições de regulação, como o GAFI, a preocupação com a implementação de suas regulamentações está associada ao grau de maturidade do sistema financeiro local e com o índice de bancarização, que é muito baixo em países menos desenvolvidos. Nas Filipinas, por exemplo, há mais ilhas do que caixas eletrônicos no país (VLCEK, 2012). Isso dificulta a regulação, uma vez que a maioria das transações serão realizadas com dinheiro em espécie.

---

<sup>139</sup> As questões apresentadas foram introduzidas e discutidas durante o 1º Congresso dos Profissionais de PLD-FT promovido pelo Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. Destaca-se aqui as falas do ex-presidente do Coaf Roberto Leonel e uma conversa pessoal e informal com o professor William Vlcek.

<sup>140</sup> O termo *FINTECH* surgiu do inglês, *financial technology*, e é utilizado para designar *startups* que surgiram na última década para otimizar serviços do sistema financeiro, com a criação, por exemplo dos bancos móveis. Essas empresas não apenas utilizam tecnologias que barateiam os serviços ofertados, como o uso de aplicativos em smartphones, como possuem custos operacionais menores se comparados aos bancos tradicionais.

Todavia, essas características não anulam as demais já mencionadas, o regime permanece forte, na medida em que mesmo as instituições e países não cooperantes são constantemente coagidos a adotar as normas, princípios e procedimentos recomendados; e robusto, pois mesmo com a ascensão de novas potências, o regime persiste e seus participantes continuam compelidos a harmonizarem normas e práticas.

### 4.3. Que estrutura de regulação?

A proposta deste trabalho é analisar que tipo de dinâmica sistêmica opera no combate ao terrorismo, especialmente a seu financiamento. Diante do que foi apresentado, sugere-se que o combate ao financiamento do terrorismo está fundamentado em uma rede regulatória internacional, com efeitos transnacionais. Essa rede pode ser compreendida como um regime coeso e coerente, que começou a ser constituído ao final dos anos 1980 e início dos 1990. O trabalho indica que se trata de um processo de institucionalidade conduzido e promovido pelos EUA, no decorrer do qual outros países foram coagidos a aderir.

Primeiramente é fundamental recapitular as razões pelas quais estamos classificando esse ambiente regulatório de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo como um regime. Segundo a definição de Krasner (2012), trata-se de um regime, pois há princípios, normas, regras e procedimentos que orientam as ações dos atores. Com relação aos *princípios* que norteiam esse regime, é possível identificar quatro: (a) o financiamento ao terrorismo está ligado a uma maior probabilidade de ocorrerem atos de terrorismo; (b) a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo são enquadrados como crimes financeiros; (c) o princípio de que o sistema financeiro internacional deve ser protegido de usos abusivos, que podem comprometer seu funcionamento regular; (d) princípio da cooperação intergovernamental, mas também com o setor privado e outras partes interessadas, para assegurar a integridade do sistema financeiro.

Além disso, uma variedade de *normas* guia o comportamento dos membros desse regime de forma a produzir resultados coletivos que estejam em harmonia com os objetivos compartilhados e especificados pelos princípios do regime. São exemplos de normas do regime de prevenção à lavagem de dinheiro e o combate ao financiamento do terrorismo as 40 Recomendações do GAFI, as Resoluções do CS/ONU e da AG/ONU e até mesmo as listas sujas. Por outro lado, as *regras* já são instrumentos mais específicos, que traduzem as normas em prescrições concretas. Um exemplo seria a internalização das normas internacionais do regime, por meio da aprovação de leis nacionais que dão validade às primeiras. É isso também

que torna possível distinguir entre os membros que estão em conformidade ou não com o regime, ainda que façam parte dele.

Por fim, há vários tipos de *procedimentos*, padrões ou regularidades que conformam esse regime. As Avaliações Mútuas de cada país ou os Relatórios Anuais elaborados pelo GAFI são exemplos de procedimentos na esfera internacional. Há também procedimentos definidos por outras instituições que fazem parte do regime, como as sanções impostas pela ONU ou pela OFAC. Nacionalmente, as Unidades de Inteligência Financeira de cada país também produzem relatórios de acompanhamento (como pudemos ver no caso dos relatórios do antigo COAF no Brasil).

Há na literatura outros entendimentos acerca da estrutura de regulação existente no combate ao financiamento do terrorismo. Peter Romaniuk (2010a) analisa o combate ao terrorismo como um todo e constata que as interações estatais no combate ao terrorismo sugerem um padrão de cooperação multilateral que reflete os processos de contestação entre os Estados. A explicação para esse tipo de interação é que o autor baseia sua análise no uso de uma lente realista para enxergar o mundo. Assim, a partir do pressuposto teórico de que os Estados enfrentam um dilema de segurança como resultado da natureza anárquica do sistema internacional, a cooperação seria a exceção e não a regra. Essa abordagem sugere que a cooperação é imposta pelas potências, como uma ferramenta para promover seus interesses, e por isso os Estados menos poderosos resistem às tentativas de convencê-los a agir em conjunto (ROMANIUK, 2010a, p. 19). Assim, essa dinâmica pode levar as potências a buscarem diferentes mecanismos de cooperação para preservar seus interesses. Segundo o autor, as instituições seriam então melhor retratadas pela metáfora de “espadas” e “escudos”, ou seja, podem ser para os Estados poderosos uma maneira de exercerem influência, mas também podem oferecer oportunidades para os Estados mais fracos de resistirem (ROMANIUK, 2010b).

Assim, a dinâmica da cooperação discutida por Peter Romaniuk não se assemelha a um regime regulatório internacional, mas a um conflito posicional, na medida em que os Estados competem por influência. Contudo, devemos lembrar que Romaniuk (2010a) está analisando o combate ao terrorismo de maneira geral, incluindo o domínio militar, diplomático, de inteligência, do direito penal e também do controle financeiro. Diante de todos esses temas destaca-se a quantidade de instituições e a diversidade de instrumentos normativos aplicados ao contraterrorismo, o que dificulta de fato qualquer tipo de inferência em relação à existência de um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos compartilhados, suficientemente abrangentes e amplamente aceitos para o combate ao terrorismo. O próprio autor afirma que “o

fracasso contínuo dos Estados em definir o conceito de terrorismo certamente restringe esse processo (ou seja, uma norma amplamente declarada contra o que, exatamente?)” (ROMANIUK, 2010a, p. 7).

De maneira mais específica, sobre o combate ao financiamento do terrorismo em particular, é possível identificar na literatura outras compreensões sobre a regulação financeira e a institucionalidade global. Para Messmer e Yórdan (2011), cujo trabalho já foi apresentado na introdução, é possível indicar que há um sistema de combate ao financiamento do terrorismo estabelecido após o 11 de setembro de 2001 e centrado no Conselho de Segurança da ONU e em seus Estados Membros. Segundo os autores, antes de 2001 a ONU havia feito tentativas de definir o terrorismo e de estabelecer estratégias para combatê-lo, porém havia poucas obrigações legais ou tratados entre os Estados que incentivavam a cooperação internacional.

Contudo, o que ficou evidente no capítulo anterior é que as bases desse sistema global de contraterrorismo já haviam sido estabelecidas previamente, nos anos 1990. Assim, os principais pilares já estavam dados e o papel das Resoluções da ONU e dos demais atores participantes dessa dinâmica, como o GAFI, atores domésticos de relevância e alcance internacional (como o OFAC), agentes financeiros etc., foi de alarga-los, ajusta-los ou direciona-los ao terrorismo. De acordo com o preâmbulo da Convenção de 1999, a cooperação já era encorajada pelos instrumentos existentes:

A Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional também *incentivou os Estados a reverem urgentemente o escopo das disposições legais internacionais existentes sobre a prevenção, repressão e eliminação do terrorismo* em todas as suas formas e manifestações, com o objetivo de garantir a existência de um quadro jurídico que abrangeria todos os aspectos da questão [...] convencendo-se da *necessidade urgente de aprimorar a cooperação internacional entre os Estados na adoção de medidas efetivas para a prevenção do financiamento ao terrorismo*, bem como sua eliminação por meio do julgamento e punição de seus perpetradores (ONU, 1999, tradução própria, grifo nosso).

Assim, não é possível declarar que havia um vácuo institucional-normativo antes de 2001, ainda que o terrorismo não fosse considerado a principal ameaça internacional e não estivesse presente diariamente na mídia. Além de instituições e normas, as próprias ferramentas propostas para combater o financiamento ao terrorismo também já eram empregadas previamente, ainda que para combater outras ameaças, como é o caso das ações policiais e militares preventivas, o congelamento de ativos, as técnicas de inteligência etc. O paradigma de “seguir o dinheiro” possui uma genealogia que não deve ser ignorada, e que remete ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, ambos no guarda-chuva do combate aos grupos

narcotraficantes e demais crimes transnacionais. Dessa forma, o combate ao financiamento do terrorismo partilha o mesmo regime internacional de regulação financeira estruturado para combater as drogas.

Outra discussão específica sobre a estrutura de regulação no combate ao financiamento do terrorismo é a elaborada por Marieke de Goede. A autora afirma que “não há um regime harmônico e integrado de regulação, há uma regulação complexa, um *assemblage* regulatório, na qual transações banais do dia-a-dia, doações e afiliações são securitizadas de novas maneiras” (DE GOEDE, 2018, p. 761). Uma *assemblage* pode ser definida como uma formação política heterogênea e fragmentada, que é móvel, emergente e dispersa, mas que, no entanto, implica em um poder considerável dos seus agentes em nome de sua funcionalidade estratégica (ALLEN, 2011). Trata-se de processos que ocorrem dentro de territórios e domínios institucionais, que foram construídos em termos nacionais em grande parte do mundo. Embora estejam localizados em cenários nacionais, ou até subnacionais, são orientados para agendas e sistemas globais (SASSEN, 2006). Todavia, as *assemblages* ultrapassam a noção binária de nacional *versus* global. “Elas continuam a habitar configurações institucionais e territoriais, mas não fazem mais parte do nacional como historicamente construído, elas saem do nacional através de um processo de desnacionalização que pode ou não levar à formação de arranjos globais” (SASSEN, 2008, p. 61, tradução própria).

Essa estrutura de combate ao terrorismo vista como uma *assemblage* nos auxilia no sentido de explicar a posição dos Estados Unidos e na adoção de um olhar sobre como agências, redes e alianças internas exerceram poder nesse “processo de desnacionalização” do qual fala Saskia Sassen (2008). Poderíamos realçar o papel do Departamento do Tesouro ou do *USA Patriot Act* para a extensão global da autoridade norte-americana sobre o tema. Destaca-se também o papel e a autoridade dos bancos e instituições financeiras, que, justamente como considera Sassen (2008), não são elementos unicamente nacionais, mas conformam um arranjo global, o sistema financeiro internacional.

Contudo, essa caracterização de *assemblage* ilustra parte do processo que apresentamos aqui, sobretudo sua constituição, mas não traz subsídios analíticos para descrever como o processo se alarga na consolidação de uma nova estrutura de regulamentação. Enquanto as *assemblages* são mais fluidas, móveis e instáveis, e logo, imprevisíveis (DE GOEDE, 2018) um regime requer um grau mais elevado de coerência e orientação entre os atores que o compõem. Logo, é possível analisar tanto a efetividade, quanto o alcance de um regime, assim como leis e regulamentações, mas também focar em uma análise prática. O estudo dos regimes nos auxilia a explicar como a interação de uma heterogeneidade de elementos, como decisões

regulatórias, medidas administrativas, preocupações morais e filantrópicas, e de atores, como organizações internacionais, associações, governos, bancos, indivíduos em cargos públicos etc., pode levar a formações relativamente estáveis e bem ordenadas.

Acerca desse processo, é possível destacar alguns pontos relevantes para discussão. O primeiro é que o combate ao financiamento do terrorismo se dá em um ambiente altamente institucionalizado, mas liderado por uma grande potência que atua por meio de uma organização *low profile*. O segundo é que o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo é uma força poderosa na forma como as relações financeiras são conduzidas em um mundo globalizado em constante movimento. Já o terceiro é que há tensões e contradições em jogo na forma pela qual essa regulação se dá nesse domínio. Esse tópico se encarregará de discutir cada um desses pontos.

Em essência, este trabalho se dedicou a discutir a formação de políticas internacionais de combate ao financiamento do terrorismo e sua adoção pelos diversos atores que participam das relações intergovernamentais e transnacionais. O que a investigação nos proporcionou foi a identificação do processo de constituição de um ambiente altamente institucionalizado, onde se dão essas relações. Contudo, é necessário localizá-las para compreendermos a direção e o movimento do processo: de onde essas políticas surgem, quando foram estabelecidas, como elas são moldadas, por quem e com qual objetivo.

As políticas internacionais de combate ao financiamento do terrorismo surgem dos mesmos mecanismos de regulação aplicados à prevenção à lavagem de dinheiro, estabelecidos substancialmente durante a década de 1990. Essas políticas estão baseadas na máxima de “seguir o dinheiro” até que ele chegue ao mundo paralelo do crime organizado transnacional, seja para uma organização guerrilheira, traficantes no geral, milícias ou grupos considerados terroristas (SERRANO, 2004). Independente do agente na ponta final do processo, as políticas internacionais das quais estamos tratando foram moldadas com o intuito de identificar e combater crimes financeiros. Dessa forma, têm como objetivo proteger o sistema financeiro internacional de ameaças à sua confiabilidade e transparência.

Na liderança desse sistema estão então os atores que representam os interesses dos grandes centros financeiros, como os governos das grandes potências, as próprias instituições financeiras, grandes bancos e suas associações. No contexto em que esse processo se insere, nos referimos ao governo norte-americano e seus aliados na Europa e na Ásia, e as instituições financeiras localizadas nesses grandes centros. Esses atores agem por meio de diversas organizações de caráter internacional, já mencionadas no capítulo 3. Diferente de Messmer e Yordán (2011), que colocam a ONU e os Estados-membros no centro desse processo e os

demais atores que participam dessa dinâmica na periferia, destacamos o GAFI e os EUA como atores centrais.

Quanto ao GAFI, apesar de não ser uma instituição amplamente conhecida, é especializada em propor ações de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo e concentra esforços para esses fins. Tanto o é que as demais instituições que participam do regime replicam seus princípios, ainda que mediante procedimentos complementares. O Conselho de Segurança, por exemplo, reafirma em suas Resoluções a necessidade de seguir as Recomendações do GAFI. O mesmo se dá, por exemplo, no âmbito da Assembleia Geral da ONU, da OEA e do Grupo de Wolfsberg.

Soma-se a isso o fato do GAFI estar abrigado no guarda-chuva do G7 e da OCDE. Assim, trata-se de uma instituição forte justamente por ser promovida por grandes potências, em especial os EUA. A instituição passou a incluir o financiamento ao terrorismo no rol de crimes financeiros em 2001, aplicando a mesma base regulatória já existente. Contudo, essa mudança no GAFI se dá devido à capacidade dos EUA, enquanto potência, de fazer com que o doméstico se tornasse internacional. Além dos esforços dos funcionários do governo norte-americano para tal, destacados ao longo do texto, as instituições nacionais pertencentes ao quadro burocrático norte-americano também fizeram diferença na internacionalização dessa regulação. O Departamento do Tesouro, em especial por meio da OFAC, é capaz até hoje de influir na adesão de novos membros ao GAFI, como no caso da China, ou em seus órgãos regionais, como no próprio processo de criação do MENAFTF; de sancionar instituições financeiras internacionais dentro dos EUA que não estejam em conformidade com as regras do GAFI, como o *Sun Trust Bank* ou o *BNP Paribas*; de influir na decisão de outros países em sancionar instituições financeiras atuando nacionalmente, como no caso da Rússia; e de fornecer assistência técnica e treinamento para a implementação da regulação financeira, como no caso do Brasil.

Essa rede regulatória global se estende para todo o mundo. Ainda que um determinado país não seja membro do GAFI, é membro de algum dos grupos regionais filiados a ele. Dessa forma, os Estados são constringidos a participarem do processo e convergem em torno do regime, se tornando parte integrante dessa institucionalidade.

Ainda sobre ser um regime altamente institucionalizado, é interessante contextualizá-lo junto à evolução da própria literatura. A formação do regime se insere no contexto da “década das conferências”, que se refere aos anos 1990, momento em que houve a proliferação de instituições regulatórias nas mais diversas áreas das relações internacionais (LINDGREN-ALVES, 2018). Diante desse fenômeno, foram desenvolvidos na literatura de regimes

internacionais uma série de conceitos como *institutional bypassing*, *forum shopping*, *overlapping* e *regime complexity*. Esses conceitos, sem dúvida, procuraram avançar a nossa compreensão do sistema internacional atual e auxiliaram na captura de pelo menos parte da motivação dos atores internacionais para estabelecer novos regimes. Contudo, no caso específico que estamos analisando, não é possível identificar esses fenômenos.

O *institutional bypassing* ocorre quando já existe uma instituição que regula um tema específico, mas uma instituição paralela (pré-existente ou uma nova instituição) passa a desempenhar exatamente a mesma função, sendo utilizada em detrimento da primeira (PRADO; HOFFMAN, 2017). Não há indícios de que o GAFI, que seria a instituição específica para concentrar os esforços de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, tenha sido criada de forma paralela a outra instituição, de forma a substituí-la, ou que esteja perdendo a sua funcionalidade para outra instituição que tenha assumido os mesmos compromissos. Quando o GAFI foi criado pelo G7, não o foi para substituí-lo, mas para estender seu alcance. Com relação à OCDE, o GAFI também não assumiu as mesmas funções da instituição, de forma a concorrerem, mas sim veio para acrescentar uma competência, para contribuir com subsídios à operacionalidade da OCDE na definição de padrões econômicos e na coordenação de políticas globais. Tampouco o GAFI está sendo deixado de lado por seus membros ou é uma instituição preterida. Dessa forma, as potências continuam recorrendo ao GAFI, e não saem em busca de outros fóruns que satisfaçam seus interesses, o que caracterizaria a prática do *forum shopping* (DREZNER, 2007, p. 5).

A cooperação internacional no combate ao financiamento do terrorismo, apesar de abarcar múltiplos atores, nas esferas nacional, regional e internacional, não caracteriza um *regime complex*, pois não se trata de instituições sobrepostas e hierárquicas que governam uma área temática em particular (RAUSTIALA; VICTOR, 2004). Ainda que a coordenação entre atores e instituições dentro do regime seja complexa devido à sua abrangência, não há uma hierarquia entre instituições. No conjunto de relações estabelecidas dentro do regime, não há uma ordem de prioridade segundo uma escala de responsabilidades e importância, ou ainda relações de subordinação entre os participantes do regime. Há, contudo, um ordenamento particular interno ao regime. Isso significa, na prática, que as Resoluções da ONU estão em conformidade com as Recomendações do GAFI, assim como a lista suja da ONU é adotada por países como o Brasil, e as boas práticas propostas pelo Grupo Wolfsberg são seguidas por instituições privadas. Dessa forma, também não é possível identificar instituições sobrepostas, o que se encontra na literatura como *overlapping* (ROMANIUK, 2010a, p. 126), e sim complementares. O que pode sim haver de sobreposição, conforme defendido por Romaniuk

(2010a, p. 119), são algumas propostas dentro da própria estrutura da ONU, como a Estratégia definida pela Assembleia Geral e os mandatos do Conselho de Segurança, mas isso não se repete na estrutura de governança em foco. Além disso, também pode haver de sobreposição na presença dos mesmos indivíduos e grupos em listas sujas de fontes distintas, mas isso não limita o alcance do regime e nem o torna fraco, mas amplia a confiança entre os membros. Essas características tendem a reforçar a sua importância e contribuem para solidificar e fortalecer o regime.

O segundo ponto levantado acima diz respeito justamente à indicação feita ao longo deste trabalho de que a operacionalização do processo de formulação das políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e o combate ao financiamento do terrorismo ocorre então por meio de um regime internacional pouco conhecido, mas importante ao sistema financeiro internacional. Esse regime é relevante não apenas por uma questão moral ou por envolver um amplo processo intergovernamental, mas porque influencia e é influenciado por agentes financeiros privados, sendo uma força poderosa na forma pela qual as relações financeiras são conduzidas. A proposta do regime em essência é promover um controle do setor financeiro formal, por meio da harmonização entre a política governamental, nacional e internacional, e a privada. Assim, objetiva-se melhorar a capacidade de regulação financeira privada, paralelamente aos esforços para fortalecer as capacidades de coleta, compartilhamento de inteligência e vigilância do Estado.

É inegável que as instituições financeiras exercem um papel crucial no processo de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, uma vez que a rapidez e a facilidade com que os recursos transitam torna mais simples acobertar sua origem. Entretanto, à luz dos eventos terroristas mencionados previamente neste texto, sabe-se que, ainda que o setor financeiro formal seja usado para transferir fundos que serão utilizados para apoiar as operações, essa não é a única forma de se transacionar recursos, e o dinheiro em espécie não é a única fonte de financiamento. Contudo, é o veículo de transferência que os governos e agências regulatórias tem mais fácil acesso e conseguem rastrear. Por isso, focam no monitoramento de transações que passam pelas instituições financeiras para tentar assegurar o controle de operações suspeitas.

Com a adoção desses marcos regulatórios, como as Recomendações do GAFI, as instituições financeiras passaram a ser responsabilizadas por essas operações consideradas de risco, não apenas diante da comunidade internacional, mas também dos próprios órgãos regulatórios. As multas impostas a instituições não cooperantes, como os casos vistos acima, afetam a forma pela qual as instituições financeiras negociam globalmente. Com isso, as

próprias instituições passaram a adotar programas de *compliance* mais rígidos, pois, além do impacto econômico interno da aplicação de grandes multas, há também um dano à reputação da instituição e um custo de remediação, que pode ser maior do que a multa em si. Logo, o compromisso das instituições financeiras privadas é muito mais com o cumprimento das regulamentações de forma a assegurar sua credibilidade e a transparência e eficiência do sistema financeiro internacional.

Ainda assim, há sempre novos casos de bancos envolvidos com lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo que ganham a atenção da mídia. Por que então, diante de tantas regulamentações, esses casos ainda ocorrem? Com isso, chegamos ao terceiro ponto, de que há tensões e contradições em jogo na forma pela qual essa regulação se dá nesse domínio. Para ilustrar uma dessas tensões, recorreremos novamente ao caso brasileiro. As investigações da operação Lava Jato identificaram cinco grandes bancos envolvidos em casos de lavagem de dinheiro. As contas abertas em nome de empresas de fachada teriam movimentado R\$ 1,3 bilhão<sup>141</sup>. O que a investigação acima apurou foi que funcionários dos bancos, os gerentes vinculados a três agências em São Paulo, teriam recebido pagamento de propinas para provocar uma falha nos registros do sistema de detecção de operações suspeitas, o que teria viabilizado a utilização do sistema financeiro nacional para transações consideradas ilegais e dificultado a comunicação de operações suspeitas ao antigo COAF (CARTA CAPITAL, 2019). Assim, por mais que os bancos não tenham sido omissos e adotassem medidas de prevenção devem ser responsabilizados por essas falhas.

Outras questões estão relacionadas ao aumento dos fluxos financeiros informais, quando o sistema financeiro formal se torna fortemente regulamentado e os clientes suspeitos são banidos do sistema. Assim, são colocadas em pauta discussões sobre a regulamentação de organizações sem fins lucrativos, indicadas como entidades sob suspeita, especialmente graças ao uso indevido de instituições de caridade como forma de realizar doações para o financiamento do terrorismo (HAYES, 2012). Contudo, é necessário cautela nas acusações e reconhecimento dos esforços da comunidade de organizações não-governamentais, uma vez que a prestação de serviços de caridade é essencial para garantir assistência aos necessitados, geralmente em regiões remotas (GAFI, 2015). Assim como discutido sobre as instituições financeiras, o objetivo do setor também é proteger sua integridade. Ademais, a crítica social ao regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo tem

---

<sup>141</sup> As transações investigadas correspondem a: R\$ 989,6 milhões no Bradesco; R\$ 200 milhões no Banco do Brasil; R\$ 94,5 milhões no Itaú; R\$ 19,5 milhões no Santander; e R\$ 4,1 milhões na Caixa Econômica Federal (CARTA CAPITAL, 2019).

crescido, pois atinge desproporcionalmente grupos muçulmanos e canais de remessas de migrantes, como a *hawala*.

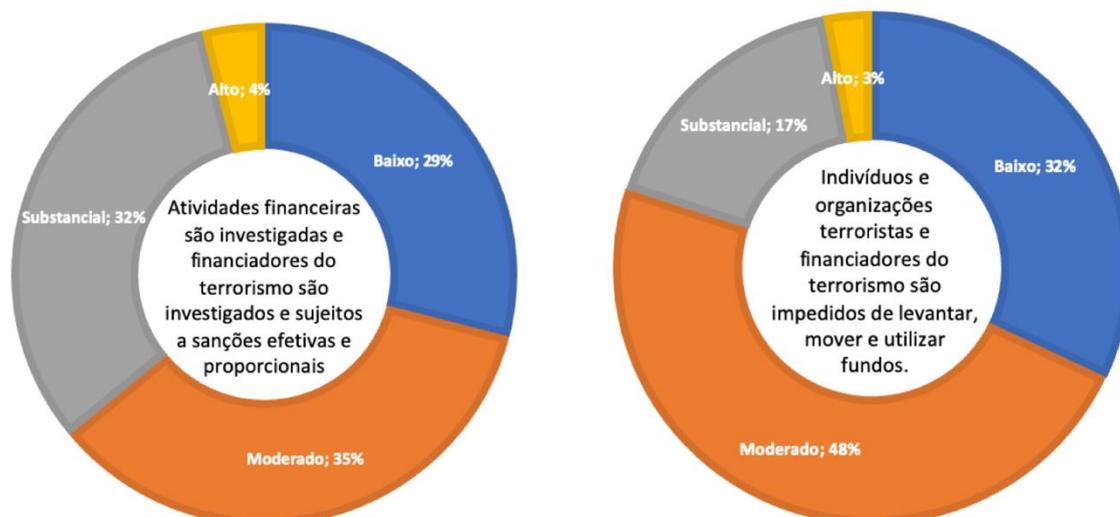
Ao mesmo tempo, permanecem muitas contradições sobre a eficácia desse conjunto regulatório. A eficiência em seguir o dinheiro com o objetivo de apreensão de dinheiro ou condenação de terroristas permanece limitada e difícil de medir. Por um lado, os objetivos políticos amplos da guerra global ao terror não são facilmente reduzidos a indicadores mensuráveis. Por outro, embora os relatórios que indicam transações suspeitas tenham aumentado na maioria dos países nos últimos anos, apenas entre 1 a 5% estão relacionados ao financiamento do terrorismo (DE GOEDE, 2018). Geralmente a eficácia é medida pelos níveis de atividade do regime, por exemplo, o número de investigações, a quantidade de contas congeladas e de bens apreendidos, o volume de ações judiciais ou de estudos e pesquisas realizados. Porém, o nível de atividade não é necessariamente igual ao nível de eficácia, ou seja, estar ocupado não é o mesmo que ser produtivo (ANAND, 2018, p. 841).

Por isso, adota-se a perspectiva de Powell (1994) e Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), de que os regimes podem ser robustos e/ou fortes. No caso do regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo, trata-se de um regime forte, pois alcança o objetivo de fazer com que os atores cooperem. Apesar do GAFI ser uma instituição composta por 37 países-membros e duas organizações regionais, representando os maiores centros financeiros do mundo, a rede do GAFI se estende para mais de 170 países, nove órgãos regionais, além das organizações do setor privado (GAFI, 2018b). O regime ainda avança na mesma direção da OCDE, da ONU e de organizações regionais, que se reforçam mutuamente. O endosso dos EUA e seus aliados também é particularmente significativo para a força do regime.

Por outro lado, a dimensão da força do regime também depende dos membros acatarem com as normas e regras do mesmo. Segundo relatório do próprio GAFI (2019b), baseado na metodologia adotada pelo organismo que mede o nível de efetividade frente ao risco ao qual os países estão expostos, houve progresso substancial na adoção das Recomendações. Metade dos países avaliados pelo GAFI possuem nível baixo (18%) ou moderado (32%) de efetividade, necessitando, portanto, realizar muitas melhorias em termos de regulação. A outra metade possui nível substancial ou alto (apenas 1%), requerendo poucas melhorias. Especificamente com relação ao financiamento do terrorismo, os dados do GAFI revelam que cerca de dois terços dos países que fazem parte da rede do GAFI e passaram por avaliações mútuas nos últimos anos não estão combatendo o financiamento do terrorismo de forma satisfatória. A figura 12 abaixo nos mostra dois indicadores: o primeiro trata da efetividade dos países na

investigação das atividades financeiras e da imposição de sanções; o segundo trata da efetividade em arrecadar, mover e utilizar fundos por atores considerados terroristas.

FIGURA 12 – Nível de efetividade no combate ao financiamento do terrorismo (1989-2019)



Fonte: Adaptado de GAFI (2019b).

Assim, o discurso do GAFI é de que os países ainda precisam fazer mais. A diretriz do grupo é de que os países devem demonstrar que estão adotando ações robustas e eficazes para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, ou seja, implementar todas as Recomendações propostas pelo grupo. Isso significa que no processo de avaliação mútua, o GAFI busca identificar a internalização de leis e regulamentos e o funcionamento das agências reguladoras nacionais (GAFI, 2019b).

Contudo, apesar da metodologia do GAFI indicar que os países não atingiram os níveis de efetividade esperados pela organização, não é possível afirmar que o regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo não seja efetivo. O que podemos sugerir por ora é que o regime se caracteriza como substancialmente forte e voltado para avançar no compromisso contínuo de seus membros. Soma-se a isso o fato de se tratar de um regime robusto, no sentido proposto por Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), ainda que tenha apenas trinta anos, pois há resiliência nessa institucionalidade, fazendo com que não só o regime perdure, mesmo diante de mudanças exógenas, como também se aprofunde.

Apesar dessas tensões e contradições, a autoridade moral desse complexo regulatório é evidente e sua agenda é constantemente reafirmada após a ocorrência de ataques. Os Estados mantêm o compromisso político com o regime, uma vez que há uma convergência das autoridades sobre a importância da inteligência financeira nesse combate. Em conjunto, as inovações institucionais discutidas neste trabalho equivalem a um conjunto complexo de normas e práticas, mas que configuram uma abordagem regulatória coerente, global e multilateral.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalidade constituída em torno do combate ao financiamento do terrorismo sugere a existência de uma rede regulatória global, evidenciada por meio de regras, normas e princípios articulados. O regime internacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo pode ser compreendido como um mecanismo singular, sofisticado e relativamente homogêneo, que responde a capacidades materiais, interesses e ideias do governo dos EUA e seus aliados, especialmente europeus, facilitado pelo sistema financeiro internacional. Dessa forma, estamos diante de um arranjo global peculiar e complexo, devido à quantidade de atores e processos envolvidos.

Contudo, não é possível enquadrar o combate ao financiamento do terrorismo apenas a partir do marco do 11 de setembro ou como uma simples resposta à “guerra global ao terror”. Conforme ficou evidenciado, as bases desse sistema regulatório foram fundadas ainda nos anos 1990, com a elaboração das Recomendações do GAFI e a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo. Além disso, a análise do processo de constituição desse regime internacional nos revelou que os procedimentos aplicados internacionalmente para o combate ao financiamento do terrorismo são praticamente os mesmos que eram já indicados para a prevenção à lavagem de dinheiro, qualificando esses dois temas como crimes financeiros e objetos de segurança internacional. Contudo, o pós-11 de setembro foi decisivo para a expansão do regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo. Os mecanismos do *USA Patriot Act*, as 8 Novas Recomendações Especiais do GAFI e a expansão das listas sujas são expressão dessa institucionalidade.

O ponto de partida dessa pesquisa foi a observação do próprio processo brasileiro de elaboração de sua lei nacional anti-terrorismo. O que sobressaiu no estudo deste caso foi a lógica financeira intrínseca ao processo de combate ao terrorismo, o que nos colocou diante do nexos entre a segurança e a arquitetura financeira internacional. Segundo a opção interpretativa de Sassen (2016), essa é uma dinâmica subterrânea<sup>142</sup>, que não se identifica de forma explícita, mas se coloca como pano de fundo da própria regulação internacional. Contudo, para compreendê-la fez-se necessário recorrer à literatura para identificar nos estudos de terrorismo

---

<sup>142</sup> O emprego do termo “subterrâneo” se refere ao mesmo sentido conferido a ele pela autora Saskia Sassen (2016) na discussão sobre os elementos não explícitos que levam ao processo de expulsões. É possível fazermos uma analogia com um *iceberg*, pois somente uma pequena parte dele é visível da superfície da água, enquanto na verdade grande parte de sua estrutura está submersa. Enxergar todo volume que se esconde sob a água exige esforço, mas é a única forma de compreendermos o todo, e não apenas um fragmento.

e contraterrorismo onde e como se deu esse encontro.

Dessa forma, o trabalho teve início com a própria discussão conceitual dos termos. Argumentamos que as categorias “terrorismo”, “terrorista” ou “organização terrorista” podem ser compreendidas em termos materiais, mas deve-se somar a esta as ideias e interesses que as circunscrevem. Para tal, é essencial compreender o tema proposto dentro de uma chave contextual e histórica, a partir de uma avaliação crítica de que a própria qualificação da ameaça que o “terrorismo” representa não será unívoca e dependerá dos atores, do tempo e do espaço no qual está inserida. Não há assim, e nem se espera que um dia haja, uma unanimidade em relação à definição do termo. Trata-se, portanto, de uma categoria socialmente construída por aqueles que denotam algum tipo de interesse sobre a mesma, refletindo disputas políticas, ideias coletivas e identidades relativas.

Essas disputas estão indicadas no próprio processo de mudança na lógica de governança do terrorismo. É na virada para o século XXI que o tema do combate ao terrorismo deixa de ser tratado apenas como uma questão policial e militar limitada para compreender uma guerra global baseada na preempção por meio da regulação internacional, especialmente financeira. Entretanto, os dados empíricos nos revelam que o aumento dos esforços internacionais de combate ao terrorismo não levou a uma diminuição dos casos de terrorismo. De forma contrária, o número de casos de terrorismo no mundo vem aumentando de maneira praticamente constante ao longo dos anos 2000.

Uma vez que o objeto de pesquisa deste trabalho é o combate ao financiamento do terrorismo, procurou-se identificar como os grupos e indivíduos considerados terroristas captam, movimentam e utilizam recursos para financiar suas ações. De acordo com o próprio GAFI, em muitas situações essas movimentações financeiras são praticamente “indistinguíveis da atividade financeira associada à vida cotidiana” (GAFI, 2008), o que dificulta sua identificação em meio a diversas transações financeiras que ocorrem no mundo todos os dias. As suspeitas e a criminalização das transações e dos espaços da vida cotidiana não são práticas novas, mas é notável a extensão pela qual transações financeiras foram securitizadas pelo menos nos últimos trinta anos. Nesse sentido, apesar da lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo serem fenômenos distintos, os fluxos de dinheiro e de ativos gerados por ambos são vistos pelos principais tomadores de decisão como uma ameaça ao sistema financeiro internacional.

Devido ao escopo transnacional dessas atividades, optou-se por adotar uma articulação multilateral no combate ao financiamento do terrorismo, característica marcante da própria década de 1990. Por meio de regras e normas convergentes no âmbito internacional, a exemplo

dos Princípios da Basileia (1988), da Convenção de Palermo (2000) e das várias Resoluções do CS/ONU, estabeleceu-se então um regime internacional único para o enfrentamento desses tipos de crime financeiros. Sua peça central é o GAFI, o único organismo específico a tratar dos temas da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo de forma unificada. Em suas Recomendações funde aspectos relacionados a ambos, que transbordam a regulação nacional norte-americana e europeia para o âmbito internacional e daí para políticas nacionais localizadas, de países membros ou não do GAFI.

A influência internacional do GAFI se dá devido a alguns fatores. Sua composição pelas grandes potências e proximidade à OCDE traz robustez e força à instituição. Sua origem no contexto do fim da Guerra Fria está também associada a uma nova ordem internacional, capitalista e liderada pelos EUA. As avaliações rigorosas, de qualidade técnica e que seguem alguma constância também são um instrumento de convencimento relevante e que caminha no sentido de uma maior harmonização das normas e padrões internacionais de combate ao financiamento do terrorismo.

O objetivo deste trabalho foi justamente identificar os mecanismos institucionais que articulam os processos de governança no combate ao financiamento do terrorismo. De tal modo, sugere-se a existência de um regime internacional sólido e denso, justamente por ser promovido pelas grandes potências. Com o fim da bipolaridade após o término da Guerra Fria, é o bloco liderado pelos EUA que irá ditar as regras do jogo internacional. Após o 11 de setembro foi o Secretário do Tesouro norte-americano, Paul O'Neill, que se tornou um forte apoiador do GAFI e fez *lobby* para a extensão de seu mandato para a inclusão do combate ao financiamento do terrorismo. Por meio da dimensão internacional, o governo norte-americano buscou construir uma estrutura de contraterrorismo que fosse mais coordenada e com maiores recursos financeiros para tentar conter a ameaça.

Apesar da liderança dos EUA na guerra ao financiamento do terrorismo, não é possível verificar que essa agenda seja especificamente norte-americana, nem que esteja confinada ao prazo da guerra contra o terror. Vários países europeus apoiaram o alargamento do mandato do GAFI e, de maneira mais geral, ações de segurança no domínio financeiro. Para o Reino Unido, em particular, combater o financiamento do terrorismo foi muito menos uma reviravolta política do que para os EUA. Em sua contenda com o IRA, o estado britânico promulgou leis de terrorismo já nas décadas de 1970 e 1980 que lhe permitiram apreender e deter ativos e interceptar os fluxos financeiros da organização.

Essa agenda de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo serve também como um veículo para o alcance de instituições, como o próprio GAFI,

a ONU, a UE, que demonstram uma harmonização substancial nesse domínio para instituir o “financiamento do terrorismo” como um problema político internacional urgente.

O regime internacional de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo passou então a monitorar, analisar e reportar transações suspeitas de maneira preventiva, de forma a identificar possíveis atividades terroristas que estivessem sendo preparadas. Um regime que era mais restrito e tímido durante os anos 1990, se alargou na primeira década dos anos 2000 para incluir mais jurisdições que harmonizassem suas regras e normas internas com as internacionais. Além disso, indica-se que a expansão do regime tinha igualmente o objetivo de incluir os países que ganhavam mais espaço e poder na arena internacional na época, como os membros dos BRICS.

De acordo com a narrativa do próprio GAFI, além dos países, era fundamental também abranger outros atores, como os bancos, as polícias, os serviços de inteligência, as UIFs e suas redes, de forma a introduzir ou rever práticas de *compliance* em nome do combate ao financiamento do terrorismo. Logo, o trabalho sugere que o combate ao terrorismo avançou pela regulação financeira, como um instrumento do mercado. As instituições financeiras se mostraram interessadas em cooperar para salvaguardar o sistema de ameaças criminosas, mas também devido ao impacto econômico da aplicação de grandes multas e ao prejuízo à sua reputação institucional. Logo, o compromisso das instituições financeiras privadas com o cumprimento das regulamentações é uma forma de assegurar sua credibilidade, transparência e a eficiência do sistema financeiro internacional.

Assim, é possível sugerir que o combate ao financiamento do terrorismo se dá em um ambiente altamente institucionalizado por meio de uma governança abrangente e extensa que reflete a distribuição de poder global. O regime de prevenção à lavagem de dinheiro e combate ao financiamento do terrorismo fornece um arcabouço capaz de articular as dinâmicas internacional e a internalização para o âmbito doméstico, alcançando múltiplos níveis, além da dimensão da segurança, de um conjunto de práticas e oportunidades de ação.

## REFERÊNCIAS

- ABBOTT, K. W.; SNIDAL, D. Why States Act through Formal International Organizations. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 42, n. 1, p. 3–32, 1998.
- ACHARYA, A. Can Asia lead? Power ambitions and global governance in the twenty-first century. **International Affairs**, v. 87, n. 4, p. 851–869, jul. 2011.
- ACHARYA, A. **The End of American World Order**. Cambridge: Polity Press, 2014.
- AFFONSO, J. Documento aponta que FBI alertou PF sobre suspeitos de terrorismo. **O Estado de São Paulo**, 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/documento-aponta-que-fbi-alertou-pf-sobre-suspeitos-de-terrorismo/>>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- ALLEN, J. Powerful assemblages? **Area**, v. 43, n. 2, p. 154–157, jun. 2011.
- AMOORE, L.; DE GOEDE, M. **Risk and the War on Terror**. New York: Routledge, 2008.
- ANAND, A. Examining the Efficacy of Canada’s Anti-terrorist Financing Laws. In: KING, C.; WALKER, C.; GURULÉ, J. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2018.
- ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora UNB, 2002.
- ART, R. J.; RICHARDSON, L. **Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2007.
- BALDWIN, D. **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de Basileia**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia/>>. Acesso em: 18 set. 2019.
- BANNING-LOVER, R. Cutting lifelines: “If we can’t send money home everyone suffers”: Migrants send crucial money home every week – but have the banks now forsaken Somalis?. **The Guardian**, 2015. Disponível em: <<http://labs.theguardian.com/cutting-lifelines-somalia-remittances/>>. Acesso em: 16 jul. 2019.
- BARBER, C. The Dawn of American Counterterrorism Policy. **Nixon Foundation**, 2016.
- BARBER, S. The New Economy of Terror: The Financing of Islamist Terrorism. **Global Security Studies**, v. 2, n. 1, 2011.
- BARTOLUCCI, V.; SKOCZYLIS, J. The Practice of Counterterrorism in the United Kingdom and its Sociopolitical Effects. In: GRICE, F. et al. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 337–545.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. **Customer Due Diligence for**

**BanksBank for International Settlements**, 2001. Disponível em: <<https://www.bis.org/publ/bcbs77.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2018.

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE. **Basel Art Trade Anti-Money Laundering Principles**. Basel, 2018. Disponível em: <[https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Basel Art Trade AML Principles 2018.pdf](https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Basel%20Art%20Trade%20AML%20Principles%202018.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2019.

BBC. Bush reassures China, 2001. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1236923.stm>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BBC. Bali bomb attacks claim 26 lives, 2005. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4300274.stm>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BBC BRASIL. Sete gráficos para entender a impressionante transformação econômica da China, 2015. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150926\\_china\\_urbanizacao\\_cc](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150926_china_urbanizacao_cc)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BECKMAN, J. **Comparative legal approaches to homeland security and anti-terrorism**. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007.

BENSAHEL, N. A Coalition of Coalitions: International Cooperation Against Terrorism. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 29, n. 1, p. 35–49, jan. 2006.

BHATTACHARYYA, A. India's Counterterrorism Policy: Tackling Terrorism Within State Boundaries. In: GRICE, F. et al. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 575–596.

BLAKELEY, R. **State Terrorism and Neoliberalism: The North in the South**. New York: Routledge, 2009.

BLAKELEY, R.; RAPHAEL, S. Rendition in the “War on Terror”. In: JACKSON, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies**. New York: Routledge, 2016.

BOOTH, K.; DUNNE, T. **Terror in our Time**. Abingdon: Routledge, 2012.

BOSSONG, R. **The evolution of EU counter-terrorism: European security policy after 9/11**. New York: Routledge, 2013.

BOTCHEVA, L.; MARTIN, L. L. Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence. **International Studies Quarterly**, v. 45, n. 1, p. 1–26, mar. 2001.

BOUKALAS, C. Class war-on-terror: counterterrorism, accumulation, crisis. **Critical Studies on Terrorism**, v. 8, n. 1, p. 55–71, 2 jan. 2015.

BRANT, L. N. C. (ED.). **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRASIL. **Lei Nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005 - Promulga a Convenção Interamericana contra o Terrorismo.** Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5639-26-dezembro-2005-539955-publicacaooriginal-39615-pe.html>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm?fbclid=IwAR3slxx5Y7BUYOpOZNRJmfMNzMkuXCQjfX3Fg4RG\\_HduJyoEKzdHNKqwY\\_8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm?fbclid=IwAR3slxx5Y7BUYOpOZNRJmfMNzMkuXCQjfX3Fg4RG_HduJyoEKzdHNKqwY_8)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 13.260, de 16 de março de 2016 - Lei Anti-Terrorismo.** Brasília, 2016a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm?fbclid=IwAR2F3\\_DlBtQrH1TzZYn6oHl6M-8F6oLPZ-mro8Z\\_uibqzfk0qKeEgpS4Auo](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm?fbclid=IwAR2F3_DlBtQrH1TzZYn6oHl6M-8F6oLPZ-mro8Z_uibqzfk0qKeEgpS4Auo)>. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 5065/2016.** Brasília, 2016b. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2082470&fbclid=IwAR2WqtsuxUubbGWdn3WdH9FZR57Sk9xaced6Oc3q7pL\\_hZz18R5r0j7WxAo](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2082470&fbclid=IwAR2WqtsuxUubbGWdn3WdH9FZR57Sk9xaced6Oc3q7pL_hZz18R5r0j7WxAo)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 9604/2018.** Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168253>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 9858/2018.** Brasília, 2018b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169954>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 13.810, de 8 de março de 2019.** Brasília, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm#art35](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13810.htm#art35)>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRECHER, B. Torture. In: JACKSON, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies.** New York: Routledge, 2016.

BROCK BLOMBERG, S.; HESS, G. D.; WEERAPANA, A. An Economic Model of Terrorism. **Conflict Management and Peace Science**, v. 21, n. 1, p. 17–28, 29 fev. 2004.

BUCHANAN, A.; KEOHANE, R. O. The Legitimacy of Global Governance Institutions. **Ethics and International Affairs**, v. 20, n. 4, p. 405–437, 2006.

BURES, O. EU Measures to Combat Terrorist Financing. In: KING, C.; WALKER, C.; GURULÉ, J. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law.** London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 855–882.

BYMAN, D. The logic of ethnic terrorism. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 21, n. 2, p. 149–169, jan. 1998.

BYMAN, D. **Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CALHOUN, L. Target Killing and Drone Warfare. In: JACKSON, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies**. New York: Routledge, 2016.

CALLEGARI, A. L. et al. (EDS.). **O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo de acordo com a Lei N.13.260/2016**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

CANTANHÊDE, E.; MATAIS, A. Governo detecta recrutamento de jovens pelo Estado Islâmico. **O Estado de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,governo-detecta-recrutamento-de-jovens-pelo-estado-islamico,1655354>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

CARTA CAPITAL. Ausência de lei contra financiamento do terrorismo pode gerar sanções contra o Brasil, 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/ausencia-de-lei-contra-financiamento-do-terrorismo-pode-gerar-sancoes-contra-o-brasil-9737/>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

CARTA CAPITAL. Lava Jato mira cinco maiores bancos do País por lavagem de dinheiro, 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/lava-jato-mira-cinco-maiores-bancos-do-pais-por-lavagem-de-dinheiro/>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

CASQUEIRO, J. Ministro da Indústria espanhol renuncia pelos Panama Papers'. **El País Brasil**, 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/15/internacional/1460704328\\_613294.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/15/internacional/1460704328_613294.html)>. Acesso em: 9 jan. 2020.

CATTANI, R. Qat, a nova droga que desafia os proibicionistas. **Outras Palavras**, 2014. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/sem-categoria/qat-a-nova-droga-que-desafia-os-proibicionistas/>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

CHOWDHURY, A.; FITZSIMMONS, S. Effective but inefficient: understanding the costs of counterterrorism. **Critical Studies on Terrorism**, v. 6, n. 3, p. 447–456, dez. 2013.

CLARIDGE, D. State terrorism? Applying a definitional model. **Terrorism and Political Violence**, v. 8, n. 3, p. 47–63, 21 set. 1996.

CNN. Bush: “We will starve the terrorists”, 2001. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2001/US/09/24/ret.bush.transcript/index.html>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

COAF. **Relatório de Atividades Coaf 2007**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2007.pdf/view>>. Acesso em: 10 out. 2019.

COAF. **Relatório de Atividades Coaf 2009**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2009.pdf/view>>. Acesso em: 10 out. 2019.

COAF. **Relatório de Atividades Coaf 2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2010.pdf/view>>. Acesso em: 10 out. 2019.

COAF. **Relatório de Atividades Coaf 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2011.pdf/view>>. Acesso em: 10 out. 2019.

COAF. **Relatório de Atividades Coaf 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2012.pdf/view>>. Acesso em: 10 out. 2019.

COAF. **Relatório de Atividades Coaf 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2014.pdf/view>>. Acesso em: 10 out. 2019.

COAF. **Relatório de Atividades Coaf 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2015.pdf/view>>. Acesso em: 10 out. 2019.

COLLIN, M. And Then There Were None? Banks Are De-Banking on a Grand Scale. **Center for Global Development**, 2015. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/blog/and-then-there-were-none-banks-are-de-banking-grand-scale>>. Acesso em: 5 dez. 2019.

COOLSAET, R. EU counterterrorism strategy: value added or chimera? **International Affairs**, v. 86, n. 4, p. 857–873, 5 jul. 2010.

CORRÊA, L. M. P. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: FUNAG, 2013.

CORTELL, A. P.; DAVIS, J. W. How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. **International Studies Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 451, dez. 1996.

CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. A. **Uniting against terror: cooperative nonmilitary responses to the global terrorist threat**. Cambridge: MIT Press, 2007.

COSTA, R. DE S. Brazil. In: ROACH, K. (Ed.). **Comparative Counter-Terrorism Law**. New York: Cambridge University Press, 2015. p. 146–164.

COUNCIL OF EUROPE. Moneyval, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/moneyval>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

COUNCIL OF EUROPE. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. **EUR-Lex**, 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002F0475>>. Acesso em: 8 jan. 2020.

COUTINHOO, F.; HAIDAR, D. Polícia Federal descobre rede de apoiadores do Estado Islâmico em São Paulo. **Época**, 2015. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/09/policia-federal-descobre-rede-de>>

apoiadores-do-estado-islamico-em-sao-paulo.html>. Acesso em: 3 out. 2019.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium – Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126–155, 1981.

COX, R. **The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1997.

CRAWFORD, N. C. United States Budgetary Costs of the Post-9/11 Wars Through FY2019: \$5.9 Trillion Spent and Obligated. **Costs of War** Watson Institute, Brown University, 2018. Disponível em: <[https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2018/Crawford\\_Costs\\_of\\_War\\_Estimates\\_Through\\_FY2019.pdf](https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2018/Crawford_Costs_of_War_Estimates_Through_FY2019.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2019.

CRENSHAW, M. The concept of revolutionary terrorism. **Journal of Conflict Resolution**, v. 16, n. 3, p. 383–396, 1 set. 1972.

CRENSHAW, M. Theories of Terrorism: Instrumental and Organizational Approaches. In: RAPOPORT, D. (Ed.). **Inside Terrorist Organizations**. London: Frank Cass, 1988.

CRENSHAW, M. The Image of Terrorism and the Government's Response to Terrorism. In: RAPOPORT, D. (Ed.). **Terrorism: Critical Concepts in Political Science**. London: Routledge, 2006.

CRENSHAW, M. A estratégia contraterrorista nos Estados Unidos. In: HERZ, M.; AMARAL, A. B. (Eds.). **Terrorismo e Relações Internacionais: Perspectivas e Desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Edições Loyola, 2010. p. 49–77.

CRONIN, A. K. Introduction: Meeting and Managing the Threat. In: CRONIN, A. K.; LUDÉS, J. M. (Eds.). **Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.

DAHL, R. A. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In: **Democracy's Edges**. [s.l.] Cambridge University Press, 2009. p. 19–36.

DE GOEDE, M. Hawala Discourses and the War on Terrorist Finance. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 21, n. 5, p. 513–532, out. 2003.

DE GOEDE, M. Beyond Risk: Premediation and the Post-9/11 Security Imagination. **Security Dialogue**, v. 39, n. 2–3, p. 155–176, abr. 2008.

DE GOEDE, M. Counter-Terrorism Financing Assemblages After 9/11. In: KING, C.; WALKER, C.; GURULÉ, J. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2018.

DE GOEDE, M.; SULLIVAN, G. The politics of security lists. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 34, n. 1, p. 67–88, 18 fev. 2016.

DERSHOWITZ, A. **Why Terrorism Works**. London: Yale University Press, 2002.

DOWNS, G. W.; ROCKE, D. M.; BARSOOM, P. N. Is the good news about compliance good news about cooperation? **International Organization**, v. 50, n. 3, p. 379–406, 1996.

DREZNER, D. W. **All Politics Is Global: explaining international regulatory regimes**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

ECKERT, S. E. The US regulatory approach to terrorist financing. In: ECKERT, S. E.; BIERSTEKER, T. J. (Eds.). **Countering the Financing of Terrorism**. New York: Routledge, 2008.

ECKERT, S. E.; BIERSTEKER, T. J. (Mis)Measuring Success in Countering the Financing of Terrorism. In: ANDREAS, P.; GREENHILL, K. M. (Eds.). **Sex, drugs, and body counts: the politics of numbers in global crime and conflict**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2010. p. 247–263.

EGMONT GROUP. Egmont Group of Financial Intelligence Units Charter, 2013. Disponível em: <[https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36881/Egmont Group Charter 2013.pdf](https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36881/Egmont%20Group%20Charter%202013.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2018.

ELLISON, K. Don't Block Remittances to Somalia. **The New York Times**, 2015. Disponível em: <[https://www.nytimes.com/2015/04/11/opinion/dont-block-remittances-to-somalia.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2015/04/11/opinion/dont-block-remittances-to-somalia.html?_r=0)>. Acesso em: 5 dez. 2019.

EUBANK, W. L.; WEINBERG, L. Does democracy encourage terrorism? **Terrorism and Political Violence**, v. 6, n. 4, p. 417–435, dez. 1994.

EUROPEAN COMMISSION. **5th Anti-Money Laundering Directive**, 2018. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en)>. Acesso em: 9 jan. 2020.

EUROPOL. Agreement between The United States of America and Europol, 2001. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/operational-agreements?page=1>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

EXAME. Ricardo Lião, servidor aposentado do BC, será presidente do “novo Coaf”, 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/presidente-do-banco-central-nomeia-presidente-do-novo-coaf/>>. Acesso em: 2 out. 2019.

FATF. **Risk of terrorist abuse in non-profit organisations**. Paris: FATF, 2014.

FAUS, J. Atentado em Orlando: 50 mortos no pior massacre nos EUA desde o 11 de setembro. **El País Brasil**, 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/12/internacional/1465717811\\_688793.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/12/internacional/1465717811_688793.html)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

FELTRAN, G. **Irmãos: uma história do PCC**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FINCEN. FinCEN's Mandate From Congress, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/fincens-mandate-congress>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

FINCEN. FinCEN and OCC Assess \$24 Million Penalty against Arab Bank Branch, 2005. Disponível em: <<https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-and-occ-assess-24-million-penalty-against-arab-bank-branch>>. Acesso em: 2 dez. 2019.

FIORI, J. L. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (Eds.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173–277.

FLITTER, E. Standard Chartered Fined \$1.1 Billion for Violating Sanctions and Anti-Money Laundering Laws. **The New York Times**, 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/04/09/business/standard-chartered-sanctions-violations.html>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FUND FOR PEACE. **Fragile States Index**, 2019. Disponível em: <<https://fragilestatesindex.org/>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

FREEMAN, M. The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 34, n. 6, p. 461–475, jun. 2011.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

G7. **Ottawa Summit Statement on Terrorism**, 1981. Disponível em: <<http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/terrorism.html>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

G7. **Houston Economic Declaration**. Houston, 1990. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html#drug>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

G7. **Economic Declaration: Building World Partnership**. London, 1991. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991london/communique/index.html>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

GAFI. **Glossary of the FATF Recommendations**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/glossary/>>. Acesso em: 5 set. 2019a.

GAFI. **FATF members**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/#FATF>>. Acesso em: 27 jan. 2020b.

GAFI. **Annual Report, 1998-1999**. Paris, 1999. Disponível em: <[https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1998\\_1999\\_ENG.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1998_1999_ENG.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2019.

GAFI. **Annual Report, 1999-2000**. Paris, 2000. Disponível em: <[https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999\\_2000\\_ENG.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999_2000_ENG.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2019.

GAFI. **Annual Report, 2002-2003**. Paris, 2003. Disponível em: <[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002\\_2003\\_ENG.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ENG.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2019.

GAFI. **Terrorist Financing Typologies Report**. Paris, 2008. Disponível em:

<[https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF Terrorist Financing Typologies Report.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF_Terrorist_Financing_Typologies_Report.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2020.

GAFI. **Mutual Evaluation Report of Brazil**. Paris, 2010. Disponível em: <[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER Brazil full.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2019.

GAFI. **Organised Maritime Piracy and Related Kidnapping for Ransom**. Paris, 2011. Disponível em: <[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/organised maritime piracy and related kidnapping for ransom.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/organised_maritime_piracy_and_related_kidnapping_for_ransom.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2019.

GAFI. **As Recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

GAFI. **The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing**, 2013. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Role-of-hawala-and-similar-in-ml-tf.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2019.

GAFI. **Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations**. Paris, 2015. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

GAFI. **Israel becomes a member of the FATF**, 2018a. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/israel/documents/israel-fatf-member.html>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

GAFI. **Annual Report, 2017-2018**. Paris, 2018b. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF-annual-report-2017-2018.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

GAFI. **Improving Global AML/CFT Compliance: Ongoing Process**, 2019a. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/fatf-compliance-october-2019.html>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

GAFI. **Financial Action Task Force - Thirty Years**. Paris, 2019b. Disponível em: <[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-\(1989-2019\).pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF30-(1989-2019).pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2020.

GALLUP. **Presidential Approval Ratings - George W. Bush**, [s.d.]. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

GARDNER, K. L. Fighting Terrorism the FATF Way. **Global Governance**, v. 13, n. 3, p. 325–345, 2007.

GARRIDO, Ó. G. Escândalo dos 'Panama Papers faz premiê da Islândia pedir demissão. **El País Brasil**, 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/05/internacional/1459862900\\_105412.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/05/internacional/1459862900_105412.html)>. Acesso

em: 9 jan. 2020.

GELLMAN, B.; SOLTANI, A. NSA collects millions of e-mail address books globally. **The Washington Post**, 14 out. 2013. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/world/national-security/nsa-collects-millions-of-e-mail-address-books-globally/2013/10/14/8e58b5be-34f9-11e3-80c6-7e6dd8d22d8f\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/nsa-collects-millions-of-e-mail-address-books-globally/2013/10/14/8e58b5be-34f9-11e3-80c6-7e6dd8d22d8f_story.html)>. Acesso em: 5 ago. 2019.

GINBAR, Y. **Why not Torture Terrorists? Moral, Practical, and Legal Aspects of the “Ticking Bomb” Justification for Torture**. New York: Oxford University Press, 2008.

GODOY, M. PCC usa doleiros e já fatura mais de R\$ 400 milhões. **O Estado de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pcc-usa-doleiros-e-ja-fatura-mais-de-r400-milhoes,70002335331>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

GOMPERT, D.; GORDON, J. **War by Other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008.

GORDON, M. Arab Bank to Pay \$24 Million Fine. **The Washington Post**, 2005. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/archive/business/2005/08/18/arab-bank-to-pay-24-million-fine/b32a496b-b9ff-4bfe-83a5-3dce016da5f6/>>. Acesso em: 2 dez. 2019.

GRANT, R. W.; KEOHANE, R. O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 29–43, fev. 2005.

GREENWALD, G. **No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA and the Surveillance State**. New York: Penguin Books, 2014.

GURR, T. **Why Men Rebel**. Princeton: Princeton University Press, 1970.

GURR, T. The Political Origins of State Violence and Terror: A Theoretical Analysis. In: STOHL, M.; LOPEZ, G. A. (Eds.). **Government Violence and Repression: An Agenda for Research**. New York: Greenwood Press, 1986.

HALL, R. B. Constructivism. In: WEISS, T. G.; WILKINSON, R. (Eds.). **International organization and global governance**. New York: Routledge, 2014.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HAYES, B. Counter-terrorism, ‘policy laundering’ and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society. **Transnational Institute/ Statewatch**, 2012. Disponível em: <[http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/Legalising-Surveillance-Regulating-Civil-Society\\_Ben-Hayes.pdf](http://fatfplatform.org/wp-content/uploads/2015/02/Legalising-Surveillance-Regulating-Civil-Society_Ben-Hayes.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2018.

HELD, D. Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective. **Government and Opposition**, mar. 2004.

HELD, M. Welcome Remarks to US-MENA Private Sector Dialogue Conference Federal Reserve Bank of New York, **New York FED**, 2019. Disponível em:

<<https://www.newyorkfed.org/newsevents/speeches/2019/hel191017>>. Acesso em: 3 dez. 2019.

HERMAN, E.; O’SULLIVAN, G. **The “Terrorism” Industry: The Experts and Institutions That Shape Our View of Terror**. New York: Pantheon Books, 1989.

HERZ, M.; AMARAL, A. B. DO. Política, violência e terrorismo(s) nas relações internacionais. In: HERZ, M.; AMARAL, A. B. DO (Eds.). **Terrorismo e Relações Internacionais: Perspectivas e Desafios para o Século XXI**. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Edições Loyola, 2010. p. 9–24.

HIPPEL, K. VON. Responding to the Roots of Terror. In: RANSTORP, M. (Ed.). **Mapping Terrorism Research: State of the Art, Gaps and Future Direction**. London: Routledge, 2007.

HOFFMAN, B. **Inside Terrorism**. New York: Columbia University Press, 2006.

HOLLAND, J. The Language of Counterterrorism. In: JACKSON, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies**. New York: Routledge, 2016.

HORGAN, J. The Search for the Terrorist Personality. In: SILKE, A. (Ed.). **Terrorists, Victims, and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and Its Consequence**. Chichester: John Wiley & Sons, 2003.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2004**, 2004. Disponível em: <<https://www.hrw.org/legacy/wr2k4/download/wr2k4.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

HUNTINGTON, S. P. The Clash of Civilizations? **Foreign Affairs**, v. 72, n. 3, p. 22, 1993.

HURRELL, A.; WOODS, N. Globalisation and Inequality. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 24, n. 3, p. 447–470, 23 dez. 1995.

IKENBERRY, G. J. The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order. **Foreign Affairs**, v. 93, p. 80–86, 2014.

INTERPOL. **Money Laundering**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.interpol.int/Crimes/Financial-crime/Money-laundering>>. Acesso em: 28 maio. 2019.

JACKSON, R. **Writing the War on Terrorism: Language, Politics, and Counter-Terrorism**. Manchester: Manchester University Press, 2005.

JACKSON, R. et al. **Terrorism: A critical introduction**. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2011.

JACKSON, R. Introduction: A decade of critical terrorism studies. In: JACKSON, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies**. New York: Routledge, 2016.

JACKSON, R.; SMYTH, M. B.; GUNNING, J. Introduction: The case for critical terrorism studies. In: JACKSON, R.; SMYTH, M. B.; GUNNING, J. (Eds.). **Critical Terrorism**

**Studies: a new research agenda.** New York: Routledge, 2009.

JARVIS, L. The Spaces and Faces of Critical Terrorism Studies. **Security Dialogue**, v. 40, n. 1, p. 5–27, fev. 2009.

JENKINS, B. International Terrorism: A New Mode of Conflict. In: CARLTON, D.; SCHAERF, C. (Eds.). **International Terrorism and World Security**. London: Routledge, 2015.

JENKINS, B. M. **Unconquerable nation: knowing our enemy, strengthening ourselves**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2006.

JESSOP, B. **The State: Past, Present, Future**. Cambridge: Polity Press, 2016.

JUERGENSMEYER, M. **Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence**. Berkeley: University of California Press, 2000.

KEOHANE, R. O. **Neorealism and its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

KEOHANE, R. O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London: Routledge, 2002.

KEOHANE, R. O.; MACEDO, S.; MORAVCSIK, A. Democracy-Enhancing Multilateralism. **International Organization**, v. 63, n. 1, p. 1–31, jan. 2009.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. Boston: Little Brown, 1977.

KILKENNY, A. Al-Barakaat: The Little Charity That Could Have Saved Somalia. **Huffington Post**, 2009. Disponível em: <[https://www.huffingtonpost.com/allison-kilkenny/al-barakaat-the-little-ch\\_b\\_204270.html](https://www.huffingtonpost.com/allison-kilkenny/al-barakaat-the-little-ch_b_204270.html)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93–110, jun. 2012.

KRATOCHWIL, F. Constructing a New Orthodoxy? Wendt's "Social Theory of International Politics" and the Constructivist Challenge. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 29, n. 1, p. 73–101, 24 jan. 2000.

KREBS, S. Israel. In: ROACH, K. (Ed.). **Comparative Counter-Terrorism Law**. New York: Cambridge University Press, 2015. p. 511–542.

LAKE, D. A. Making America Safe for the World: Multilateralism and the Rehabilitation of US Authority. **Global Governance**, v. 16, p. 471–484, 2010.

LAQUEUR, W. **Terrorism**. Boston: Little Brown, 1977a.

LAQUEUR, W. Interpretations of Terrorism: Fact, Fiction and Political Science. **Journal of Contemporary History**, v. 12, n. 1, p. 1–42, 26 jan. 1977b.

LAQUEUR, W. **The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

LAQUEUR, W. **A history of terrorism**. 3rd. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

LASMAR, J. As Dinâmicas Financeiras do Terrorismo Internacional. In: CHUY, J. F. M.; FAGUNDES, C. F. F.; LASMAR, J. M. (Eds.). **Perspectivas do Terrorismo Transnacional Contemporâneo**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2019.

LEONEL, R. Os Agentes do Sistema de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro no Brasil e no Mundo. Palestra ministrada no 1o Congresso dos Profissionais de PLD-FT promovida pelo Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://congresso1.ipld.com.br>>.

LEWIS, B. The Roots of Muslim Rage. **The Atlantic**, 1990.

LIA, B. **Globalization and the Future of Terrorism**. New York: Routledge, 2005.

LIÃO, R. Novo Marco regulatório da Susep e Novas Perspectivas do Coaf. Palestra ministrada no 1o Congresso dos Profissionais de PLD-FT promovida pelo Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://congresso1.ipld.com.br>>.

LIBRARY OF CONGRESS. **United States Code: Terrorism, 18 U.S.C. §§ 2331-2338 (Suppl. 2 1988)**, 1988. Disponível em: <<https://www.loc.gov/item/uscode1988-032018113a/>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

LINDAHL, S. A CTS model of counterterrorism. **Critical Studies on Terrorism**, v. 10, n. 3, p. 523–541, 2 set. 2017.

LINDGREN-ALVES, J. A. **A década das conferências: 1990- 1999**. Brasília: FUNAG, 2018.

LINDHOLM, D. C.; REALUYO, C. B. Threat Finance: A Critical Enabler for Illicit Networks. In: MIKLAUCIC, M.; BREWER, J. (Eds.). **Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization**. Washington, D.C.: National Defense University Press, 2013. p. 304.

LINDLEY, A. Between “Dirty Money” and “Development Capital”: Somali Money Transfer Infrastructure Under Global Scrutiny. **African Affairs**, v. 108, n. 433, p. 519–539, 1 out. 2009.

LIU, T. T.-T.; CHANG, K. In the Name of Integrity and Security: China’s Counterterrorist Policies. In: GRIECE, F. et al. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 667–690.

LUCK, E. C. The U.S., Counterterrorism, and the Prospects for a Multilateral Alternative. In: WEISS, T. G.; BOULDEN, J. (Eds.). **Terrorism and the UN: Before and After September 11**. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

LUM, C.; KENNEDY, L.; SHERLEY, A. The Effectiveness of Counter-Terrorism Strategies: A Campbell Review. 1 jan. 2006a.

LUM, C.; KENNEDY, L.; SHERLEY, A. Are Counter-Terrorism Strategies Effective? The Results of the Campbell Systematic Review on Counter-Terrorism Evaluation Research. **Fletcher Forum of World Affairs**, v. 2, p. 489–516, 1 nov. 2006b.

MACINTYRE, D. Israel's forgotten hero: The assassination of Count Bernadotte - and the death of peace. **The Independent**, 2008. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/israels-forgotten-hero-the-assassination-of-count-bernadotte-and-the-death-of-peace-934094.html>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MALIK, S. The Isis papers: leaked documents show how Isis is building its state. **The Guardian**, 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/dec/07/leaked-isis-document-reveals-plan-building-state-syria>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

MAMDANI, M. Good Muslim, Bad Muslim: A Political Perspective on Culture and Terrorism. **American Anthropologist**, v. 104, n. 3, p. 766–775, 2002.

MARTINI, A.; NJOKU, E. T. The Challenges of Defining Terrorism for Counter-Terrorism Policy. In: ROMANIUK, S. ET. AL. (Ed.). **The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

MATTLI, W.; WOODS, N. In Whose Benefit? Explaining Regulatory Change in Global Politics. In: MATTLI, W.; WOODS, N. (Eds.). **The Politics of Global Regulation**. Princeton: Princeton University Press, 2009. p. 1–43.

MAVELLI, L. The Governmentality of Terrorism: Uncertainty, risk management, and surveillance. In: JACKSON, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies**. New York: Routledge, 2016.

MEAD, W. R. **Poder, Terror, Paz e Guerra: os Estados Unidos e o mundo contemporâneo sob ameaça**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

MELLO, F. de C. Governança Internacional no século XXI. In: NASSER, R. M. (Ed.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009.

MELLO, F. de C. Relações Brasil-Estados Unidos no contexto do multilateralismo contemporâneo: a ampliação da OCDE na América do Sul. Paper apresentado na Conferência Brasileira de Estudos Políticos sobre os Estados Unidos organizada pelo INCT-INEU. São Paulo, 2019.

MENAFATF. **Mutual Evaluation Report of the Syrian Arab Republic on Anti-Money Laundering and Combating Financing of Terrorism**, 2006. Disponível em: <<http://www.menafatf.org/information-center/menafatf-publications/mutual-evaluation-report-syria-anti-money-laundering-and>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

MESSMER, W. B.; YORDÁN, C. L. A partnership to counter international terrorism: The un security council and the un member states. **Studies in Conflict and Terrorism**, v. 34, n. 11, p. 843–861, nov. 2011.

MILLAR, A.; IPE, J. Cutting the Deadly Nexus: Preventing the Spread of Weapons of Mass Destruction to Terrorists. In: CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. A. (Eds.). **Uniting Against Terror": Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat**. Cambridge: The MIT Press, 2007. p. 123–155.

MILLAR, A.; ROSAND, E. **Allied Against Terrorism: what's needed to strengthen worldwide commitment**. New York: Century Foundation Press, 2006.

MILLS, C. W. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MILNER, H. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466–496, abr. 1992.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Atuação internacional em PLD/FT**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo>>. Acesso em: 3 out. 2019.

MIYASHITA, H.; CUTER, J. A Importância do uso da tecnologia na Prevenção, no Monitoramento e na Investigação de casos de Lavagem de Dinheiro - Perspectivas dos Setores Público e Privado. Palestra ministrada no 1o Congresso dos Profissionais de PLD-FT promovida pelo Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://congresso1.ipld.com.br>>.

MORAVCSIK, A. Is there a “Democratic Deficit” in World Politics? A Framework for Analysis. **Government and Opposition**, mar. 2004.

MURPHY, C. N. **International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850**. Cambridge: Polity Press, 1994.

NAFTALI, T. **Blind Spot: The Secret History of American Counterterrorism**. New York: Basic Books, 2009.

NASSER, R. M. As Falácias do Conceito de “Terrorismo Religioso”. In: SOUZA, A. DE M. E; NASSER, R. M.; MORAES, R. F. DE (Eds.). **Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI**. Brasília: IPEA, 2014. p. 186.

NASSER, R. M.; PAOLIELLO, T. O. Uma nova forma de se fazer a guerra? Atuação das Empresas Militares de Segurança Privada contra o terrorismo no Iraque. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 53, p. 27–46, mar. 2015.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. **The 9/11 Commission Report**, 2004. Disponível em: <<https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

NEOCLEOUS, M. Security, Commodity, Fetishism. **Critique**, v. 35, n. 3, p. 339–355, dez. 2007.

NETANYAHU, B. **Terrorism: How the West Can Win**. New York: Farrar Straus Giroux, 1984.

NETO, R. B. EUA vetam negócios da Embraer com o Irã. **Folha de São Paulo**, 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1401200618.htm>>. Acesso em: 2 set. 2019.

NYE JR., J. S. The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective. **Foreign Affairs**, v. 89, p. 2–12, 2010.

NYE JR., J. S. The Twenty-First Century Will Not Be a “Post-American” World. **International Studies Quarterly**, v. 56, n. 1, p. 215- 217 CR- Copyright & #169; 2012 The Internatio, 1 mar. 2012.

O’NEILL, J. Building Better Global Economic BRICs. **Global Economics Paper**, No. 66, 2001. Disponível em: <<https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

OFFICE OF FINANCIAL SANCTIONS IMPLEMENTATION HM TREASURY. **Consolidated list of financial sanctions targets in the UK**, 2020. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/776531/Terrorism\\_and\\_Terrorist.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/776531/Terrorism_and_Terrorist.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2020.

OFTEDAL, E. The financing of jihadi terrorist cells in Europe. **Norwegian Defence Research Establishment**, 2015. Disponível em: <<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2469/14-02234.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.

OLIVEIRA, R. C. DE. O que não contaram sobre a Operação Hashtag. **Justificando**, 2018. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/07/13/o-que-nao-contaram-sobre-a-operacao-hashtag/>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

OMELICHEVA, M. Y. Russia’s Counterterrorism Policy: Variations of an Imperial Theme. In: FRANCIS, G. et al. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 515–533.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 1267**, 1999a. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1267>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ONU. **International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism**. New York, 1999b. Disponível em: <<https://www.un.org/law/cod/finterr.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 1368**, 2001a. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1368>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 1373**, 2001b. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1373>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 1566**, 2004a. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1566>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 1535**, 2004b. Disponível em:

<<http://unscr.com/en/resolutions/1535>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

ONU. **United Nations General Assembly Resolution 60/288**, 2006. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/60/288>>. Acesso em: 4 jan. 2020.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 1989**, 2011. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1989>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 2178**, 2014. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/2178>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 2253**, 2015. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/2253>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

ONU. **United Nations General Assembly Resolution 71/291**, 2017a. Disponível em: <[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/291](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/291)>. Acesso em: 4 jan. 2020.

ONU. **United Nations Security Council Resolution 2395**, 2017b. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/2395>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

ONU. **Secretary-General Signs United Nations Coordination Compact with 36 Entities to End Terrorism, Violent Extremism Worldwide**, 2018. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2018/sgsm18907.doc.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

UDRAAT, C. DE J. The Role of the Security Council. In: WEISS, T. G.; BOULDEN, J. (Eds.). **Terrorism and the UN: Before and After September 11**. Bloomington: Indiana University Press, 2004. p. 256.

OXFAM. **Hanging by the thinnest thread**, 2015. Disponível em: <<https://views-voices.oxfam.org.uk/2015/02/somalia-remittances-lifeline/>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

PAPE, R. A. The Strategic Logic of Suicide Terrorism. **American Political Science Review**, v. 97, n. 03, p. 343–361, 27 ago. 2003.

PARAGUASSU, L. Taurus enviou armas a filho de traficante iemenita, diz relatório da ONU. **Reuters**, 2017. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1612TF>>. Acesso em: 2 set. 2019.

PBS. How Wide a War?, 2001. Disponível em: <<https://www.pbs.org/newshour/show/how-wide-a-war>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

PEREIRA, P. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 84–107, 1 jan. 2015.

PÉREZ, F. J. Investigação mundial revela contas ocultas de chefes de Estado. **El País Brasil**, 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/03/internacional/1459709397\\_074921.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/03/internacional/1459709397_074921.html)>. Acesso em: 9 jan. 2020.

PERLE, R.; FRUM, D. **An End to Evil: How to Win the War on Terror**. New York: Ballantine Book, 2003.

PERON, A. The “Surgical” Legitimacy of Drone Strikes? Issues of Sovereignty and Human Rights in the Use of Unmanned Aerial Systems in Pakistan. **Journal of Strategic Security**, v. 7, n. 4, p. 81–93, dez. 2014.

PILLAR, P. **Terrorism and US Foreign Policy**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

PIMENTEL, M. O que muda com a ida do Coaf para o Banco Central. **Nexo Jornal**, 2019. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/08/20/O-que-muda-com-a-ida-do-Coaf-para-o-Banco-Central>>. Acesso em: 2 out. 2019.

POWELL, R. **Anarchy in international relations theory: The neorealist-neoliberal debate** *International Organization*, 1994.

PRADO, M. M.; HOFFMAN, S. J. The Concept of an International Institutional Bypass. **American Journal of International Law Unbound**, v. 111, p. 231–235, 5 set. 2017.

PUIGDEMONT, O. Atentados em mesquitas da Nova Zelândia deixam pelo menos 49 mortos. **El País Brasil**, 2019.

RANSTORP, M. Terrorism in the Name of Religion. **Journal of International Affairs**, v. 50, n. 1, p. 41–62, 1996.

RANSTORP, M. Mapping Terrorism Studies after 9/11: An academic field of old problems and new prospects. In: JACKSON, R.; SMYTH, M.; GUNNING, J. (Eds.). **Critical Terrorism Studies: a new research agenda**. New York: Routledge, 2009.

RAPHAEL, S. In the service of power: Terrorism studies and US intervention in the global South. In: JACKSON, R.; SMYTH, M. B.; GUNNING, J. (Eds.). **Critical Terrorism Studies: a new research agenda**. New York: Routledge, 2009.

RAPHAELI, N. Financing of terrorism: Sources, methods, and channels. **Terrorism and Political Violence**, v. 15, n. 4, p. 59–82, dez. 2003.

RAPOPORT, D. **Assassination and Terrorism**. Toronto: Canadian Broadcasting Corporation, 1971.

RAPOPORT, D. The Four Waves of Modern Terrorism. In: CRONIN, A. K.; LUDES, J. M. (Eds.). **Attacking Terrorism**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.

RAPPAPORT, L. Bank Settles Iran Money Case: Standard Chartered to Pay New York Regulator \$340 Million; Other Probes Loom. **The Wall Street Journal**, 2012. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/SB10000872396390444318104577589380427559426>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

RAUSTIALA, K.; VICTOR, D. G. The regime complex for plant genetic resources. **International Organization**, mar. 2004.

REINARES, F. O atentado de 2004 na Espanha foi tramado em 2001 no Paquistão. **El País Brasil**, 2014. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/07/politica/1394224760\\_628015.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/07/politica/1394224760_628015.html)>. Acesso em: 9 jan. 2020.

ROACH, K. Comparative Counter-Terrorism Law Comes of Age. In: **Comparative Counter-Terrorism Law**. Roach, Ken ed. New York: Cambridge University Press, 2015. p. 789.

ROGERS, P. A Critical Perspective on the Global War on Terror. In: JACKSON, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies**. New York: Routledge, 2016.

ROMANIUK, P. **Multilateral Counter-Terrorism: The global politics of cooperation and contestation**. Edição do ed. New York: Routledge, 2010a.

ROMANIUK, P. Institutions as swords and shields: multilateral counter-terrorism since 9/11. **Review of International Studies**, v. 36, n. 3, p. 591–613, 8 jul. 2010b.

ROMANIUK, P. From “Global War” to Global Governance: Counterterrorism cooperation in world politics. In: WEISS, T. G.; WILKINSON, R. (Eds.). **International organization and global governance**. New York: Routledge, 2014a.

ROMANIUK, P. The State of the Art on the Financing of Terrorism. **The RUSI Journal**, v. 159, n. 2, p. 6–17, 4 mar. 2014b.

ROMANIUK, S. N. et al. (EDS.). **The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

ROSAND, E. **The UN-led multilateral institutional response to Jihadist terrorism: Is a global counterterrorism body needed?** *Journal of Conflict and Security Law*, v. 11, n. 3, 2006.

ROSE, D. **Guantánamo: The War on Human Rights**. New York: New Press, 2006.

ROSENAU, J. N. Governance, Order and Change in World Politics. In: CZEMPIEL, E. O.; ROSENAU, J. N. (Eds.). **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RUGGIE, J. G. What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 855–885, 1998.

RYDER, N.; THOMAS, R.; WEBB, G. The Financial War on Terrorism: A Critical Review of the United Kingdom’s Counter-Terrorist Financing Strategies. In: KING, C.; WALKER, C.; GURULÉ, J. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law**. London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 781–806.

SAINT-PIERRE, H. L. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 53, p. 9–26, mar. 2015.

SASSEN, S. **Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages**. Princeton University Press, 2006.

SASSEN, S. Neither global nor national: Novel assemblages of territory, authority, and rights. **Ethics and Global Politics**, v. 1, n. 1–2, p. 61–79, 2008.

SASSEN, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SCHMID, A. P. Terrorism and Democracy. In: SCHMID, A. P.; CRELINSTEN, R. (Eds.). **Western Responses to Terrorism**. London: Frank Cass, 1993.

SCHMID, A. P. The Definition of Terrorism. In: SCHMID, A. P. (Ed.). **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. London: Routledge, 2011.

SCHMID, A. P.; GRAAF, J. DE. **Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western New Media**. London: Sage, 1982.

SCHMID, A. P.; JONGMAN, A. J. **Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature**. New Brunswick: Transaction Books, 1988.

SCHMID, A. P.; MCALLISTER, B. Theories of Terrorism. In: SCHMID, A. P. (Ed.). **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. London: Routledge, 2011.

SCHOLTE, J. A. Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. **Government and Opposition**, mar. 2004.

SCO. The Shanghai Cooperation Organisation, [s.d.]. Disponível em: <[http://eng.sectsc.org/about\\_sco/](http://eng.sectsc.org/about_sco/)>. Acesso em: 10 fev. 2020

SERRANO, M. The Political Economy of Terrorism. In: WEISS, T. G.; BOULDEN, J. (Eds.). **Terrorism and the UN: Before and After September 11**. Bloomington: Indiana University Press, 2004. p. 256.

SILKE, A. (ED.). **Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures**. London: Frank Cass, 2004.

SILKE, A. Contemporary Terrorism Studies: issues in research. In: JACKSON, R.; SMYTH, M. B.; GUNNING, J. (Eds.). **Critical Terrorism Studies: a new research agenda**. New York: Routledge, 2009.

SINGH, R. A Dinâmica do Terrorismo e de seu Financiamento. Palestra ministrada no 1o Congresso dos Profissionais de PLD-FT promovida pelo Instituto dos Profissionais de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://congresso1.ipld.com.br/>>.

SLAHI, M. O. **Guantánamo Diary**. Edinburgh: Canongate Books, 2015.

SOUZA, A. DE M. E; MORAES, R. F. DE. A Relevância do Terrorismo na Política Internacional Contemporânea e suas Implicações para o Brasil. In: NASSER, R. M.; SOUZA, A. DE M. E; MORAES, R. F. DE (Eds.). **Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI**. Brasília: IPEA, 2014. p. 186 p.

SPRINZAK, E. The process of delegitimation: Towards a linkage theory of political terrorism. **Terrorism and Political Violence**, v. 3, n. 1, p. 50–68, mar. 1991.

STAMPNITZKY, L. **Disciplining Terror: How Experts Invented “Terrorism”**. New York: Cambridge University Press, 2013.

START. Global Terrorism in 2017. **Global Terrorism Database**, 2018. Disponível em: <[https://www.start.umd.edu/pubs/START\\_GTD\\_Overview2017\\_July2018.pdf](https://www.start.umd.edu/pubs/START_GTD_Overview2017_July2018.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

START. **Global Terrorism Database: Data on terrorist attacks between 1970 – 2018**, 2019. Disponível em: <<https://www.start.umd.edu/gtd/>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

STERLING, C. **The Terror Network: The Secret War of International Terrorism**. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1981.

STOHL, M. The State as Terrorist: Insights and Implications. **Democracy and Security**, v. 2, n. 1, p. 1–25, jul. 2006.

STRANGE, S. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 479–496, 1982.

SYRETT, K. The United Kingdom. In: ROACH, K. (Ed.). **Comparative Counter-Terrorism Law**. New York: Cambridge University Press, 2015. p. 167–202.

THE ECONOMIST. “**The Spider in the Web**”, 2001. Disponível em: <<https://www.economist.com/special-report/2001/09/20/the-spider-in-the-web>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

THE NATIONAL ARCHIVES. **President Dwight D. Eisenhower’s Farewell Address**, 1961. Disponível em: <<https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/farewell-address>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

THE NEW YORK TIMES. UBS fined \$100 million over trading of dollars. **The New York Times**, 2004. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2004/05/11/business/ubs-fined-100-million-over-trading-of-dollars.html>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

THE WHITE HOUSE. **PDD-39**. Washington, D.C., 1995. Disponível em: <<https://fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

THE WHITE HOUSE. **President Bush Delivers Graduation Speech at West Point**, 2002a. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**, 2002b. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

TILLY, C. Terror, Terrorism, Terrorists. **Sociological Theory**, v. 22, n. 1, p. 5–13, 24 mar. 2004.

TOWNSEND, M. The core Isis manual that twisted Islam to legitimise barbarity. **The Guardian**, 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/may/12/isis-jihadist-manual-analysed-rebutted-by-islamic-scholar>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

TUČEK, F.; WARNES, R. The European Union against Terrorism: Challenges and Future Opportunities. In: GRIECE, F. et al. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy**. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 315–336.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. **USA Patriot Act**, 2001. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Bureau of Counterterrorism**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-civilian-security-democracy-and-human-rights/bureau-of-counterterrorism/>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Executive Order 13224**. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/other/des/122570.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **U.S. Measures Implementing the 2004 U.S.-EU Declaration on Combating Terrorism**, 2005. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/or/48318.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2019.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Statement of G-7 Finance Ministers**, 2001a. Disponível em: <[http://avalon.law.yale.edu/sept11/g7\\_006.asp](http://avalon.law.yale.edu/sept11/g7_006.asp)>. Acesso em: 15 jul. 2018.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Remarks by Paul H. O'Neill United States Secretary of the Treasury before the extraordinary plenary meeting of the Financial Action Task Force**, 2001b. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/po735.aspx>>. Acesso em: 21 out. 2019.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Juan Zarate, Assistant Secretary for Terrorist Financing & Financial Crimes Prepared Remarks to the Florida Bankers Association**, 2005. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js2241.aspx>>. Acesso em: 1 dez. 2019.

UK GOVERNMENT. Terrorism Act 2000. **The National Archives**, 2000. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/part/III/crossheading/offences>>. Acesso em: 8 jan. 2020.

UNOCD. **The Arab Convention For The Suppression Of Terrorism**, 2000. Disponível em: <[https://www.unodc.org/images/tldb-f/conv\\_arab\\_terrorism.en.pdf](https://www.unodc.org/images/tldb-f/conv_arab_terrorism.en.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2019.

UNOCT. **The Compact: Coordination Committee and Working Groups**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact/coordination-committee-working-groups>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

UNOCT. **UNCCT Annual Report 2018**, 2018. Disponível em: <[https://www.un.org/sites/www.un.org.counterterrorism/files/uncct\\_annual\\_report\\_2018.pdf](https://www.un.org/sites/www.un.org.counterterrorism/files/uncct_annual_report_2018.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2020.

UNODC. **Criminal Code of Egypt**, 1992. Disponível em: <[https://sherloc.unodc.org/cld/document/egy/1937/criminal\\_code\\_of\\_egypt\\_english.html?>](https://sherloc.unodc.org/cld/document/egy/1937/criminal_code_of_egypt_english.html?>). Acesso em: 3 fev. 2019.

UNODC. **Delivering Counterterrorism Assistance: Terrorism Prevention Branch**, 2009. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/terrorism/TPB\\_brochure\\_English\\_final\\_printed\\_copy.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/TPB_brochure_English_final_printed_copy.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2020.

VAN DONGEN, T. W. Break it Down: An Alternative Approach to Measuring Effectiveness in Counterterrorism. **Journal of Applied Security Research**, v. 6, n. 3, p. 357–371, jul. 2011.

VAN UM, E.; PISOIU, D. Dealing with uncertainty: the illusion of knowledge in the study of counterterrorism effectiveness. **Critical Studies on Terrorism**, v. 8, n. 2, p. 229–245, 4 maio 2015.

VIJAYAKUMAR, V. Legal and institutional responses to terrorism in India. In: RAMRAJ, V. V.; HOR, M.; ROACH, K. (Eds.). **Global Anti-terrorism Law and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 351–367.

VLCEK, W. Hitting the right target: EU and Security Council pursuit of terrorist financing. **Critical Studies on Terrorism**, v. 2, n. 2, p. 275–291, 25 ago. 2009.

VLCEK, W. Power and the practice of security to govern global finance. **Review of International Political Economy**, v. 19, n. 4, p. 639–662, out. 2012.

WALKER, C. Counter-Terrorism Financing: An Overview. In: KING, C.; WALKER, C.; GURULÉ, J. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law**. Palgrave Macmillan, 2018. p. 737–753.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEAVER, C. **Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

WEISS, T. G. **Global Governance: Why? What? Whither?** Cambridge: Polity Press, 2013.

WEISS, T. G.; JOLLY, R.; EMMERJI, L. **UN Ideas That Changed the World**. Bloomington: Indiana University Press, 2009.

WEISS, T. G.; WILKINSON, R. International Organization and Global Governance: What matters and why. In: WEISS, T. G.; WILKINSON, R. (Eds.). **International organization and global governance**. New York: Routledge, 2014a.

WEISS, T. G.; WILKINSON, R. Global Governance to the Rescue: Saving International Relations? **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 20, n. 1, 2014b.

WENDT, A. Anarchy is what Sates Make of it. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391–425, abr. 1992.

WIKILEAKS. **Brazil: illicit finance conference uses the “T” word, successfully**, [s.d.]. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html)>. Acesso em: 28 nov. 2019.

WILKINSON, P. **Political Terrorism**. London: Macmillan, 1974.

WILKINSON, P. **Terrorism and the Liberal State**. London: Macmillan, 1977.

WILKINSON, R. **The WTO: Crisis and the Governance of Global Trade**. London: Routledge, 2006.

WITTIG, T. **Understanding terrorist finance**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

WRIGHT, J. **The importance of Europe in the global campaign against terrorism** *Terrorism and Political Violence*, 1 jul. 2006.

YASIN, E. **Crescimento econômico da Rússia deve perder força** *BBC Brasil*, 2011.

YOUNG, O. **International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

YOUNG, O. R. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 277–297, 1982.

YOUNG, O. R. International Regimes: Toward a New Theory of Institutions. **World Politics**, v. 39, n. 1, p. 104–122, out. 1986.

ZARATE, J. C. **Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare**. New York: PublicAffairs, 2013.

ZETTER, K. **Burn after reading: Snowden documents reveal scope of secrets exposed to China in 2001 spy plane incident**. **The Intercept**, 2017. Disponível em: <<https://theintercept.com/2017/04/10/snowden-documents-reveal-scope-of-secrets-exposed-to-china-in-2001-spy-plane-incident/>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

ZHE, L. China. In: **Comparative Counter-Terrorism Law**. New York: Cambridge University Press, 2015. p. 580–609.

ZÜRN, M. Global Governance and Legitimacy Problems. **Government and Opposition**, mar. 2004.

