



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Mestrado em Direito

WERLEN CARLA SPECEMILLE RESSURREIÇÃO COELHO

**NEOTERRORISMO E A INSUFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE
DO FINANCIAMENTO**

Brasília
2019

WERLEN CARLA SPECEMILLE RESSURREIÇÃO COELHO

**NEOTERRORISMO E A INSUFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE
DO FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Direito do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Doutor Daniel Amin Ferraz.

Brasília
2019

WERLEN CARLA SPECEMILLE RESSURREIÇÃO COELHO

**NEOTERRORISMO E A INSUFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE
DO FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Direito do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Doutor Daniel Amin Ferraz.

Brasília, ____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz

Prof. Dra. Alice Rocha da Silva

Prof. Dra. Flávia Moreira Guimarães Pessoa

O presente trabalho foi realizado com apoio da
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de
Financiamento 001

Ao meu filho Pedro e ao meu esposo Henrique.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir dar mais esse passo.

Ao Henrique e ao Pedro, que representam absolutamente tudo de mais importante na minha vida.

Aos meus pais, pelo amor incondicional, e de forma especial a minha mãe, que desde o nascimento do Pedro tem se dedicado aos seus cuidados com amor e carinho imensuráveis, inclusive para que eu pudesse concluir este trabalho.

Ao meu irmão, meu melhor amigo, pela ajuda e disponibilidade de sempre.

Ao professor Doutor Daniel Amin pelo auxílio e por ser fonte de inspiração desde o dia em que o conheci, e aos demais professores do Programa de Mestrado do UniCEUB pelos conhecimentos e ajuda para que eu pudesse alcançar esse objetivo.

Aos meus sogros, cunhados e cunhadas pelo incentivo, em especial a Alessandra e Isabela.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos representaram um ponto de inflexão na história do terrorismo contemporâneo, materializando o surgimento de um novo tipo de violência política. Trata-se de um terrorismo que busca subverter a ordem global, não possui delimitação geográfica para suas atividades, se organiza de forma difusa e descentralizada, e encontra fundamento no extremismo islâmico. Além disso, para o financiamento de suas atividades, recorre a uma grande variedade de fontes, lícitas e ilícitas, bem como a diversos canais para a movimentação de fundos, incluindo o sistema financeiro formal. Partindo do pressuposto de que o dinheiro representa a força vital dessas organizações, a presente dissertação se propõe a verificar se o marco regulatório destinado a promover o controle e combate ao financiamento do terrorismo é suficiente para o atingimento deste objetivo. A análise encontra-se fundamentada na abrangência da estrutura normativa, bem como na sua adequação às novas formas de organização e atuação dos grupos terroristas. A pesquisa foi realizada tendo como paradigma os atos normativos e as políticas públicas da União Europeia, enquanto materialização das Resoluções da Organização das Nações Unidas e das Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional, principais fontes normativas globais neste âmbito. Ao final, corroborou-se a hipótese inicialmente levantada de que o arsenal normativo existente é insuficiente por não conseguir abarcar o amplo conjunto de métodos utilizados pelos grupos terroristas para a geração e movimentação de fundos, e também por não se adequar às características das organizações representantes do neoterrorismo.

Palavras-chave: Terrorismo. Financiamento. Instrumentos normativos.

ABSTRACT

The attacks of September 11, 2001 in the United States represented a turning point in the history of contemporary terrorism, materializing the emergence of a new type of political violence. It is a terrorism that seeks to subvert the global order, has no geographical delimitation for its activities, is organized in a diffuse and decentralized manner, and finds its foundation in Islamic extremism. In addition, to fund its activities, it uses a wide variety of sources, both legal and illegal, as well as various channels for the movement of funds, including the formal financial system. Assuming that money represents the vital force of these organizations, the present dissertation intends to verify if the regulatory framework designed to promote the control and fight against the financing of terrorism is sufficient to achieve this objective. The analysis is based on the comprehensiveness of the normative structure, as well as its adequacy to the new forms of organization and action of terrorist groups. The research was conducted taking as a paradigm the normative acts and public policies of the European Union, as materialization of the United Nations Resolutions and the Recommendations of the Financial Action Task Force, the main global normative sources in this area. In the end, the initial hypothesis was corroborated, meaning that the existing normative arsenal is insufficient because it cannot encompass the wide range of methods used by terrorist groups for the generation and movement of funds, and also because it does not fit the characteristics of organizations representing neoterrorism.

Keywords: Terrorism. Financing. Normative instruments.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- 11-M:** 11 de março de 2004, em referência aos atentados terroristas realizados nesta data em Madrid.
- 11-S:** 11 de setembro de 2001, em referência aos atentados realizados nesta data nos Estados Unidos.
- ABC:** Antibranejamento de capitais
- CFT:** Combate ao financiamento do terrorismo
- GAFI:** Grupo de Ação Financeira Internacional
- ONU:** Organização das Nações Unidas
- UE:** União Europeia

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
INTRODUÇÃO	11
1. ANTECEDENTES	19
1.1. A DEFINIÇÃO DE TERRORISMO	19
1.2. AS QUATRO ONDAS DO TERRORISMO CONTEMPORÂNEO.....	28
2. OS ATENTADOS DE 11 DE SETEMBRO E A MATERIALIZAÇÃO DO NEOTERRORISMO	44
2.1. A IMPLICAÇÃO DA RELIGIÃO: O TERRORISMO <i>JIHADISTA</i> DA AL QAEDA E ESTADO ISLÂMICO	45
2.1.1. Ideologias Fundamentadoras: O Wahabismo e Salafismo.....	45
2.1.2. A Al-Qaeda	48
2.1.3. O Estado Islâmico	51
2.2. NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E ATUAÇÃO DOS GRUPOS TERRORISTAS.....	53
2.2.1. Novas Estruturas Organizacionais	53
2.2.2. Novas Formas de Atuação.....	57
2.2.2.1.A Utilização das Novas Tecnologias Como Ferramentas Para o Terrorismo	57
2.2.2.2.A Crescente Letalidade	61
2.2.2.3. O Terrorismo Suicida.....	66
3. FINANCIAMENTO DE GRUPOS TERRORISTAS	72
3.1. RECURSOS PROCEDENTES DE ATIVIDADES LÍCITAS.....	75
3.1.1. As Organizações Benéficas Islâmicas e as Remessas dos Emigrantes	75
3.1.2. O Financiamento Proveniente de Empresas.....	80
3.1.3. Autofinanciamento de Células Independentes	82
3.2. O FINANCIAMENTO RESULTANTE DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ILEGAIS.....	84
3.2.1 Furtos, Roubos e Fraudes de Cartão de Crédito.....	86
3.2.2. Tráfico e Contrabando.....	88
3.2.3. Sequestros, extorsões e o “imposto revolucionário”	91
3.3. A MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS.....	94

3.3.1	Sistemas Informais de Transferência de Valores: A <i>hawala</i>	95
3.3.2.	Contrabando de Dinheiro/ Transporte Físico de Numerário	99
3.3.3	A Utilização do Sistema Financeiro Global e o Branqueamento de Capitais	102
4.	MARCOS REGULATÓRIOS DE COMBATE E CONTROLE DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	111
4.1.	INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS	111
4.1.1.	A Organização das Nações Unidas	112
4.1.2.	O Grupo de Ação Financeira Internacional Contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF).....	120
4.2.	A NORMATIVA COMUM EUROPEIA DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO: AS DIRETIVAS E REGULAMENTOS REFERENTES AO BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	140
4.3.	ANÁLISE DA INSUFICIÊNCIA DO MARCO REGULATÓRIO DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO.....	147
	CONCLUSÃO	160
	BIBLIOGRAFIA	166

INTRODUÇÃO

Os três picos de atividade terrorista *jihadista* observados na Europa, ligados consecutivamente aos grupos GIA (*Groupe Islamique Armé*), Al Qaeda e Estado Islâmico, ajudam a ilustrar a evolução do terrorismo contemporâneo. A primeira cadeia de eventos pôde ser observada quando a organização argelina levou a cabo uma série de atentados contra a França em meados da década de 1990, a segunda quando a *Al Qaeda* planejou e executou atentados por toda Europa nos anos 2000, e a terceira consiste na ameaça representada pelo Estado Islâmico, observada preponderantemente a partir de 2013¹.

Embora possuam algumas características em comum, em especial a atividade terrorista fundamentada na religião, mais especificamente no integrismo muçulmano, a atuação desses grupos pode ser segmentada. O GIA possuía objetivos nacionalistas, e seu alvo principal era o governo da Argélia. Assim, tratava-se de um terrorismo voltado (preferencialmente) para uma determinada jurisdição estatal. Durante a década de 1990 esse tipo de violência também se manifestou em outros locais por meio da ação de diferentes grupos islamistas radicais como o Hamas, *Jihad* Islâmica, o Grupo Salafista para Predicação e Combate (atual Al Qaeda do Magreb Islâmico), dentre outros².

No caso do GIA os atos de violência tiveram início quando as eleições nacionais de 1992 foram canceladas para impedir a ascensão da Frente Islâmica de Salvação que havia vencido o primeiro turno. Os rebeldes tinham como objetivo a destituição do governo e a proclamação de uma república islâmica. Para isso, implementaram uma violenta campanha que teve como alvos, além de partidários do governo, civis argelinos e estrangeiros.

Durante a guerra civil que eclodiu no país, a França forneceu apoio ao governo da Argélia, e como forma de represália e dissuasão, o grupo terrorista lançou uma série de ataques contra os franceses. O primeiro deles, sete anos antes dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, consistiu no sequestro de uma aeronave da companhia Air France que faria o itinerário de Argel a Paris, com o intuito de chocá-la contra a torre Eiffel. Posteriormente, ao longo do ano de 1995, o grupo realizou uma série de atentados a bomba no país, que deixaram 8 mortos e 157 feridos.

¹ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. *Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 25 jun. 2019

² REINARES, Fernando. *Terrorismo Global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 80.

Todavia, nos últimos anos o padrão tradicional de terrorismo compreendido como a “luta armada contra uma determinada estrutura estatal” com o objetivo de alcançar fins específicos relacionados à sua política e instituições modificou-se. Atualmente, o mundo se encontra diante de redes internacionais que desenvolvem ações violentas dirigidas não apenas a um Estado em concreto, mas a ordem global de poder, com o intuito de subvertê-la³.

Nesse sentido, os países ocidentais desenvolvidos, que constituem o centro da economia e do poder mundial, são os alvos preferenciais do terrorismo moderno, não apenas por razões internas, mas pelo papel que desempenham na estruturação da rede global de poder⁴.

A Al Qaeda, que já vinha perpetrando ações de menor proporção desde a segunda metade da década de 1990, passou a ser a expressão dessa nova forma de terrorismo, com a realização dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (11-S). Nenhum atentado terrorista na história contemporânea teve paradoxo com os de 11-S, seja pelo número de mortos e feridos, pelas perdas materiais resultantes, ou pelo alvo atingido⁵.

Os ataques foram os primeiros de uma série de atos de violência similares que ocorreriam em todo o mundo, materializando o contexto de ação e alcance mundial dessa nova forma de terrorismo, que começou a ser gestado durante a Guerra Fria e culminou no ataque as torres gêmeas e ao Pentágono norte-americanos.

Esse neoterrorismo possui características que em conjunto o diferenciam de toda manifestação de violência política observada até então. Além da abrangência e propósito, seus atores e motivação, as características das vítimas, o modo de organização e estruturação das novas redes terroristas, bem como seu *modus operandi* mudaram substancialmente⁶.

Outra particularidade consiste na elevada orientação antiocidental, que se relaciona com a estrutura de poder atual, além do forte embasamento religioso. Os ataques indiscriminados e altamente letais perpetrados contra civis passaram a ser executados como uma obrigação divina, em resposta a demandas formuladas em termos teológicos, as quais se encontram

³ MANZANO, Jordi Jaria i. El Terrorismo como síntoma: constitucionalismo, legitimidad del poder y globalización. In: SANCHÉZ, Miguel Revenga (Dir.). *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014. p. 72.

⁴ *Ibid.*, p. 73-74.

⁵ CHOMSKY, Noam. *11 de setembro*. Tradução de Luiz Antônio Aguiar. 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 11-12.

⁶ REINARES, Fernando. Al Qaeda, neosalafistas magrebíes y 11-M: Sobre el nuevo terrorismo islamista em España. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). *El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004. p. 23.

fundamentadas em mandamentos supostamente extraídos de escrituras sagradas e nas orientações de líderes influentes⁷.

Embora as ideologias justificadoras e incentivadoras da morte de inocentes não sejam exclusivas dos fundamentalismos religiosos, haja vista os ideais totalitários e supremacistas, e tampouco de apenas uma religião, o terrorismo em sua vertente atual encontra-se majoritariamente associado a uma matriz fundamentalista do Islã⁸.

Outro importante traço distintivo dessa nova forma de terrorismo refere-se as suas fontes de financiamento, as quais guardam estreita relação com circunstâncias prévias e relativamente recentes, ligadas ao próprio surgimento dos grupos armados modernos, nomeadamente o decurso e fim da Guerra Fria, a nova ordem mundial instaurada com o fim do bloco soviético e o processo de globalização que se seguiu a esse período.

Durante o referido conflito, Estados Unidos e União Soviética forneceram apoio logístico e financeiro a grupos armados com o intuito de fomentar tensões no âmbito interno de seus oponentes. O fim do confronto, não representou o fim desses grupos, que passaram a se autofinanciar, inicialmente por vias ilegais⁹. A nova ordem mundial e o processo de globalização forneceram instrumentos, especialmente de natureza econômica, que foram apropriados pelos terroristas e que permitiram a sua expansão a uma escala global¹⁰.

O fato de nos encontrarmos diante de um novo tipo de terrorismo, inserido em um contexto inédito, e com características próprias que o diferencia de todas as manifestações do fenômeno observadas até então, evidencia que as estratégias de combate e enfrentamento ao mesmo precisam se adequar a nova conjuntura.

O cenário atual demonstra que nem o mais sólido endurecimento das sanções penais seria suficiente para fazer cessar a atuação das organizações e impedir a realização de atentados, e que mesmo a mais dura das penas possuiria pouco ou nenhum efeito dissuasório ante o terrorista radical que está disposto a perder sua vida para atingir seu objetivo. Assim, parece

⁷ REINARES, Fernando. *Terrorismo Global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 78.

⁸ *Ibid.*, p. 79.

⁹ BLANCO, Mikel Buesa. Financiación del Terrorismo. *Información Comercial Española, ICE, Revista de Economía*, Espanha, n. 893, p. 27-50, nov./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1890>> Acesso em 27 jun. 2019.

¹⁰ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 18-19.

indiscutível que a política de luta dos Estados contra o terrorismo deve passar por outros caminhos, além da tradicional abordagem puramente penal¹¹.

A luta eficaz contra um fenômeno de tal envergadura e complexidade deve ser travada simultaneamente em várias frentes. Todavia, é cediço que o dinheiro representa a força vital de qualquer organização, inclusive das que empreendem guerras clandestinas. Nesse sentido, o combate ao terrorismo passa necessariamente pela interrupção do fluxo de dinheiro que chega a essas organizações¹².

A interrupção do financiamento ao terrorismo é possivelmente o elemento mais difícil no processo de combate ao mesmo, haja vista que as organizações lançam mão de uma grande variedade de métodos para custear suas atividades, e conseqüentemente há uma grande dificuldade em eliminar todas as fontes de ingresso, como por exemplo, a pequena delinquência¹³.

Nesse sentido, a questão que se coloca, e que pretende ser respondida pela presente dissertação, pode ser resumida por meio da seguinte indagação: Os marcos regulatórios que visam promover o controle e combate ao financiamento do terrorismo tem se mostrado suficientes para o enfrentamento do terrorismo em sua vertente global?

A hipótese que se levanta como resposta ao questionamento objeto do presente estudo, é que os marcos regulatórios existentes até o momento tem se mostrado insuficientes por não conseguirem abarcar o amplo conjunto de fontes de recursos utilizadas pelos grupos terroristas e também por não se adequarem as características das organizações representantes do neoterrorismo.

A fim de corroborar essa posição, o presente estudo inicialmente se ocupará da análise dos principais traços distintivos do terrorismo contemporâneo em relação a sua vertente tradicional, com vistas ao mapeamento e melhor compreensão do fenômeno. Posteriormente, se procederá ao exame das formas utilizadas pelos novos grupos terroristas para o

¹¹ RUBIO, Miguel Bustos. Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal. In: FERRÉ OLIVE, Juan Carlos; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (Dir.). *Financiación del Terrorismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. p. 14.

¹² GUPTA, Dipak. Exploring Roots of Terrorism. In: BJORGO, Tore (Ed.). *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward*. New York: Routledge, 2005, p. 28.

¹³ ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 226 e 228.

financiamento de suas atividades, bem como dos principais instrumentos de controle e combate existentes, a fim de aferir sua adequação e suficiência.

No primeiro capítulo, o ponto de partida será a abordagem da complexidade e dificuldade enfrentadas para a definição da noção de terrorismo na esfera do Direito interno e internacional. No campo doméstico as noções existentes são limitadas, adaptadas ao sistema ao qual se aplicam e frequentemente editadas para facilitar o combate a movimentos já existentes. Na esfera internacional as tentativas existentes até o momento não se mostraram satisfatórias para explicar as múltiplas facetas do fenômeno¹⁴. Porém, em que pese a dificuldade da tarefa, serão apresentados elementos constitutivos da noção de terrorismo sobre os quais há concordância, a fim de estabelecer parâmetros mínimos que permitirão o início da análise proposta. Aclara-se, desde já, que para fins do presente trabalho será adotada a definição proposta por Bruce Hoffman, que compreende o terrorismo como “a criação deliberada e a exploração do medo através da violência ou a ameaça de violência na busca de mudança política”¹⁵.

Ultrapassado esse ponto, a eminente teoria desenvolvida pelo professor norte-americano David C. Rapoport em trabalho intitulado “The Four Waves of Modern Terrorism”, que segmentou o desenvolvimento do terrorismo moderno em quatro ondas distintas, de acordo com suas características e ideologias impulsionadoras, servirá como ponto de partida para demonstrar que o terrorismo inaugurado com os eventos de 11-S rompeu com todo o padrão observado até então, diferindo inclusive da onda religiosa que segundo o estudioso teve início em 1979, desviando do modelo geracional proposto por ele.

A abordagem da teoria das ondas se justifica por ser considerada a análise mais abrangente da evolução histórica do terrorismo moderno, tendo inspirado uma série de estudos subsequentes que buscam estabelecer um senso de ordem em meio ao complexo fenômeno da violência política. Ao oferecer uma estrutura coerente e bem definida, por meio da delimitação de categorias que permitem a identificação de ideologias, grupos atuantes, metas e táticas, tem-

¹⁴ PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 14 e p. 17.

¹⁵ HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006. p. 40-41. (tradução nossa)

se como ponto de partida um cenário mais ordenado, que simplifica e facilita a compreensão do terrorismo e o seu exame pormenorizado¹⁶.

A partir daí, abre-se espaço para a análise efetiva do neoterrorismo e dos elementos caracterizadores desse fenômeno. Além do propósito de subversão da ordem global, que justifica a ausência de delimitação geográfica para manifestação dos eventos a ele relacionados, compreende-se que os principais traços diferenciadores do terrorismo contemporâneo consistem nos meios de organização e atuação empregados pelos mesmos, e no vínculo intrínseco com a religião.

Nesse sentido, ambos os elementos serão abordados no segundo capítulo. Primeiramente pretende-se tratar da estreita conexão entre o terrorismo atual e o fundamentalismo religioso islâmico. Dada a profundidade do tema, que por si só, justificaria um estudo independente, será realizado apenas um breve apanhado histórico, abordando as ideologias fundadoras do terrorismo *jihadista* e as origens de grupos como Al Qaeda e Estado Islâmico, enquanto representantes do novo terrorismo global, com o intuito de contextualizar as modificações introduzidas pela religião na forma de atuação desses grupos, o que acabou por influenciar suas formas de financiamento.

Em relação às novas formas de atuação e organização, é possível observar, pela primeira vez na história do terrorismo, a existência de grupos compostos por redes transnacionais horizontais, em contraposição à verticalização e forte hierarquização observada nas antigas organizações¹⁷. Denota-se a utilização maciça das novas tecnologias, com ênfase para a internet, em diversos aspectos da atuação terrorista, que vão desde o mencionado recrutamento, passando pelo financiamento das ações, até o fornecimento de orientações em tempo real para execução de atentados. Além disso, em relação ao *modus operandi* observa-se a letalidade sem precedentes e o emprego cada vez maior de terroristas suicidas.

O terceiro capítulo será destinado ao exame das formas de financiamento dos grupos terroristas, na medida em que a evolução do terrorismo até se tornar um fenômeno global guardou estreita relação com a privatização do mesmo, que durante décadas esteve suscetível ao patrocínio estatal.

¹⁶ ERIN WALLS, B.A. *Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future*. 2017. 108 f. Tese (Master of Arts in Liberal Studies) - Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, D.C. p. 2-3 e p. 9.

¹⁷ REINARES, Fernando. *Terrorismo global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 46.

Embora os grupos atuais compartilhem de métodos de aquisição e movimentação de recursos utilizados por seus predecessores, especialmente no que diz respeito a fontes ilegais, o amplo leque de atividades que o processo globalizador tornou possível, foi apropriado pelas organizações terroristas, que passaram a recorrer a uma impressionante variedade de fontes para o financiamento de suas atividades, que vão desde rendas auferidas por meio da constituição de empresas legítimas até atos relacionados à pequena delinquência, como furtos.

Para a transferência de recursos entre as diversas células, identificou-se a utilização do sistema financeiro global. Verificou-se que a Al Qaeda se valeu de bancos situados no Oriente Médio, em países como Dubai, Kuwait, Bahrein, Líbano e Paquistão, notadamente com brandos sistemas de prevenção ao branqueamento de capitais, em paraísos fiscais como Liechtenstein e Bahamas, e até mesmo de instituições bancárias norte-americanas¹⁸. Contudo, as organizações também tem se valido frequentemente de outros meios para a movimentação de fundos, como sistemas informais e o transporte físico de numerários.

A atual forma de organização dos grupos modernos, caracterizada por uma estrutura mais difusa e descentralizada, também possui influência nas formas de financiamento adotadas. A formação de células compostas por indivíduos sem qualquer contato anterior com o grupo terrorista, possibilitada pela crescente utilização da internet como instrumento de recrutamento de novos membros, inaugurou a era dos atentados de baixíssimo custo, normalmente subsidiados com recursos dos próprios terroristas. Tome-se como exemplo as ações empreendidas em Nice, no sul da França, em julho de 2016, quando não foi necessário mais do que um caminhão lançado contra a multidão para deixar dezenas de mortos e feridos.

Após a identificação das formas de financiamento e de movimentação de fundos adotadas pelas organizações terroristas, no quarto e último capítulo serão abordados os principais marcos regulatórios destinados a coibir o fluxo de dinheiro que chega até esses grupos. Primeiramente será apresentada a perspectiva internacional, com as diretrizes determinadas pelos principais órgãos nessa esfera, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). Em seguida, como exemplo prático de aplicação das mesmas, serão apresentados os principais atos normativos de combate ao

¹⁸ THE COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS, *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations*, Nova York, out. 2002, p. 9.

financiamento do terrorismo (CFT) no âmbito da União Europeia (UE), a fim de proceder a análise, em um segundo momento, acerca da suficiência dos instrumentos postos.

A delimitação da União Europeia se justifica por uma série de fatores. Inicialmente, porque existe um consenso no âmbito dos estudos sobre o terrorismo que uma ameaça de abrangência e estruturação global, exige uma resposta igualmente universal. Os esforços da ONU e do GAFI encontram-se direcionados nesse sentido. Contudo, em que pese os avanços já alcançados, ainda há um longo caminho a se percorrer. Não obstante, a União Europeia, como o mais bem sucedido exemplo de integração regional, é o mais perto que se chegou de uma abordagem conjunta da temática.

Além disso, a Comunidade possui uma longa tradição de luta contra o terrorismo, tendo vivenciado todas as ondas terroristas contemporâneas, desde o anarquismo até o atual terrorismo *jihadista* global. Acerca deste último, a Europa é tanto um alvo como uma base de operações para terroristas, na medida em que um grande número de cidadãos provenientes de seus países passaram a engrossar as fileiras de grupos como o Estado Islâmico.

Transposta essa fase, finalmente se procederá ao exame acerca da adequação do arsenal normativo vigente no âmbito europeu, enquanto materialização das orientações da ONU e GAFI, para o enfrentamento do financiamento do terrorismo em sua vertente global. Para tanto, a análise será baseada na abrangência da estrutura de CFT e sua adequação aos novos métodos empregados pelas organizações terroristas¹⁹.

A resposta ao terrorismo, de uma forma ampla, tem sido até o momento, reativa e anacrônica. O exame da recente evolução desse tipo de violência e a projeção de desenvolvimentos futuros revela que essa abordagem não é apenas prejudicial, mas também perigosa²⁰. Nesse sentido, o adequado posicionamento do fenômeno e de seus elementos caracterizadores, bem como das medidas adotadas pelas autoridades para a prevenção e combate ao seu financiamento, poderá contribuir para a adoção de medidas mais compatíveis com a nova realidade.

¹⁹ BRZOSKA, Michael. The Role of Effectiveness and Efficiency in the European Union's Counterterrorism Policy: The Case of Terrorist Financing, *Economics of Security Working Paper 51*, Berlin: Economics of Security, Jul. 2011. Disponível em: < <https://www.econstor.eu/handle/10419/119377> > Acesso em 27 ago. 2019.

²⁰ CRONIN, Audrey Kurth. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter, 2002-2003), pp. 30-58. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/3092113?seq=1#page_scan_tab_contents > Acesso em 16 jul. 2019.

1. ANTECEDENTES

As dificuldades que permearam as diversas tentativas de estabelecimento de uma definição abrangente e amplamente aceita de terrorismo pareceram não se aplicar aos campos da manifestação e desenvolvimento da violência política, a qual, desde sua irrupção contemporânea com o movimento anarquista do final do século XIX, tem demonstrado uma trajetória ascendente.

Cada fase da atividade terrorista desenvolvida ao longo do século XX foi marcada por características e elementos particulares, ligados ao momento histórico e a conjuntura política observada. Não obstante, todas tiveram como pano de fundo a orientação nacionalista ou separatista, operando ao longo de um *continuum*. Além disso, as organizações atuantes em todo esse período possuíam base territorial determinada e foco geográfico para suas atividades²¹. Tal cenário se modificou completamente com os atentados de 11 de setembro, quando emergiu um novo tipo de terrorismo, que dentre outras características inéditas, passou a ser operado por grupos que não possuem demandas vinculadas a um país específico, mas que se opõe a ordem global de poder vigente.

Para que seja possível situar o terrorismo pós 11 de setembro como nova categoria e vertente inédita de violência política, é fundamental que se ofereça primeiramente uma visão geral sobre seus antecedentes e as particularidades de cada fase. Ademais, o fornecimento de uma perspectiva histórica pode proporcionar a compreensão mais adequada do fenômeno presente, permitindo a análise da ameaça que se impõe e, como consequência, das estratégias mais adequadas para o combate às fontes de financiamento dos grupos terroristas atuais. Antes, contudo, é imprescindível que se proceda a delimitação do conceito de terrorismo.

1.1. A DEFINIÇÃO DE TERRORISMO

Não há um conceito único e universalmente aceito pela comunidade internacional, ou mesmo no meio acadêmico, do que seja terrorismo. Ao contrário, a definição deste fenômeno tem se revelado uma tarefa árdua e controversa, haja vista as diferentes percepções a respeito do termo. O fato de se tratar de uma noção na qual se misturam Direito e política dificulta ainda

²¹ ERIN WALLS, B.A. *Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future*. 2017. 108 f. Tese (Master of Arts in Liberal Studies) - Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, D.C.

mais a tarefa, seja em âmbito doméstico ou internacional²². A isso, soma-se a complexidade das implicações sociais, midiáticas e morais que surgem quando se considera a questão, em virtude do seu elevado custo humano²³.

Cada Estado, de acordo com suas próprias concepções a respeito de segurança interna, contexto histórico no qual se encontra inserido, posicionamento político dominante ou mesmo em virtude das complexas redes de integração social, compreende o terrorismo de uma forma²⁴.

Não há um consenso sequer acerca da necessidade de definição do termo. Por um lado, a eventual conceituação poderia servir a manipulação política do mesmo, no sentido de limitar a atuação de grupos de oposição ao governo, atacar correntes ideológicas distintas ou mesmo rotular ações praticadas por inimigos oficialmente declarados, sejam eles pessoas ou países. Todavia, por outro, poderia resultar em uma melhor estratégia de combate, facilitando a cooperação judicial e policial, tendo em vista que o controle deste fenômeno depende, em grande medida, da sua compreensão e delimitação como fato social²⁵.

Os primeiros debates acerca do terrorismo internacional tem início nas Conferências Internacionais para a Unificação do Direito Penal ocorridas a partir de 1927, mas apenas na sexta reunião, realizada em 1935, foram adotados oito artigos dispondo que deveria ser aberto no Código Penal ou em lei especial uma seção ou capítulo intitulado “Dos atentados que criam um perigo comum ou um estado de terror” contendo descrição dos fatos que tipificaria a categoria²⁶.

²² PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9.

²³ LYNCH, Orla; RYDER, Christopher. Deadliness, organisational change and suicide attacks: understanding the assumptions inherent in the use of the term ‘new terrorism’. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 5, pp. 257–275, 2012. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17539153.2012.692512?scroll=top&needAccess=true> > Acesso em 20 jul. 2019.

²⁴ RABELLO, Aline Louro de Souza e Silva. *O conceito de terrorismo nos jornais americanos: Uma análise de textos do New York Times e do Washington Post, logo após os atentados de 11 de setembro. 2007. 165 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p. 12. Disponível em: < <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/acessoConteudo.php?nrseqoco=32811> > Acesso em 27 fev. 2019.*

²⁵ Nesse sentido CALERA, Nicolás María López. El concepto de terrorismo. ¿Qué terrorismo?. ¿Por qué el terrorismo? ¿Hasta cuándo el terrorismo? *Anuario de filosofía del derecho*, nº 19, 2002, páginas 51-71.

²⁶ PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 11.

Em 1937, com base em proposições do governo da França, o Comitê para a Repressão Internacional do Terrorismo elaborou dois projetos de Convenções, os quais jamais entraram em vigor devido ao baixo número de adesões. O art. 1º da primeira Convenção apresentava uma definição para “atos terroristas” compreendidos como “fatos criminosos dirigidos contra um Estado, e cujo objetivo ou natureza é de provocar o terror em pessoas determinadas, em grupos de pessoas ou no público”. O art. 2º enumerava os fatos criminosos em questão. A técnica de listagem foi muito criticada por não abranger completamente a noção de terrorismo²⁷.

Nos anos 1960 ante a multiplicação do sequestro de aeronaves, as tentativas de regulamentação do terrorismo internacional foram retomadas, resultando em diversas convenções internacionais específicas, as quais, por sua vez, não procuraram definir o fenômeno²⁸. Na década seguinte, após os atentados ocorridos durante os jogos olímpicos de Munique de setembro de 1972, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução 3034, de 18 de dezembro de 1972, criou um Comitê Especial para estudos acerca do terrorismo internacional, que possuía dentre suas atribuições propor uma definição geral de terrorismo no âmbito do Direito Internacional. Refletindo os debates da época que opunham os que defendiam uma metodologia de especificação de cada tipo de infração terrorista, e os que se posicionavam pela definição do fenômeno como um todo, e crendo que nenhuma posição teria aceitação unânime, o Comitê se absteve de apresentar uma definição²⁹.

Nos anos seguintes diversas outras Convenções versando sobre temas pontuais acerca do terrorismo internacional foram assinadas³⁰. Contudo, nenhuma delas apresentou uma definição para o termo.

²⁷ PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 11-12 e p. 14-15

²⁸ No período, no âmbito dessa temática foram assinadas a Convenção Relativa a Infrações e a Certos Atos Ocorridos a Bordo de Aeronaves, de 14 de setembro de 1963; Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, de 16 de setembro de 1970, Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Dirigidos contra a Segurança da Aviação Civil, de 23 de setembro de 1971, e seu Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos Destinados à Aviação Civil Internacional, de 24 de fevereiro de 1988.

²⁹ PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 13-15.

³⁰ Convenção sobre a Prevenção e a Repressão de Infrações contra as Pessoas que gozam de uma Proteção Internacional, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1973; Convenção Internacional contra a Prisão de Reféns, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 17 de dezembro de 1979; Convenção para a Proteção Física de Materiais Nucleares, assinada em 03 de março de 1980; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, assinada em 10 de março de 1988 e seu Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas situadas sobre o Platô Continental, de 10 de março de 1988; Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para fins de Detecção, assinada em 1º março

A dificuldade de execução da tarefa em âmbito internacional possui relação com as diversas definições existentes no âmbito do Direito interno. Por se tratar, em sua origem, de uma temática circunscrita e direcionada para a ordem interna dos Estados nos quais se manifestava, a noção de terrorismo foi introduzida de maneiras distintas nas várias legislações domésticas. Na maior parte delas, as ações terroristas são consideradas infrações de Direito comum, que adquirem a conotação de terroristas em virtude de sua motivação. Assim, se o autor pretende destruir ou atentar contra as bases e princípios fundamentais de um Estado, ou ameaçar a sua população, considera-se estar diante de um ato terrorista³¹.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em discurso dirigido à Assembleia Geral em outubro do mesmo ano, reforçou a necessidade de implementação das doze Convenções e Protocolos acerca do terrorismo internacional existentes à época, como parte do arcabouço legal necessário para o enfrentamento ao fenômeno, bem como de um acordo em torno de uma convenção abrangente acerca do tema, reconhecendo que um dos principais fatores impeditivos de sua concretização refere-se à definição de terrorismo³².

Um dos principais entraves para um consenso a respeito da definição de terrorismo no âmbito da ONU refere-se à controvérsia da legitimidade do uso da força para fins políticos, e a preocupação de alguns países em evitar que determinadas causas sejam prejudicadas e deslegitimadas ao serem classificadas como terroristas³³.

No relatório especial *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, de 2004, no qual foram abordadas as seis áreas identificadas como as maiores ameaças à segurança mundial no século XXI, apontou-se a importância de adoção de uma definição consensual de terrorismo no âmbito da Assembleia Geral, e apresentou-se um conceito, ainda que não vinculante:

de 1991; Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas com Explosivo, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 15 de dezembro de 1997; Convenção Internacional para a Repressão ao Financiamento do Terrorismo adotada pela Assembleia Geral da ONU em 15 de dezembro de 1997.

³¹ PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 15-16.

³² UNITED NATIONS, SG/SM/7977-GA/9920. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2001/sgsm7977.doc.htm>> Acesso em 15 jul. 2019.

³³ RABELLO, Aline Louro de Souza e Silva. *O conceito de terrorismo nos jornais americanos: Uma análise de textos do New York Times e do Washington Post, logo após os atentados de 11 de setembro, 2007*. 171 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p. 13. Disponível em: < <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/acaoConteudo.php?nrseqoco=32811>> Acesso em 28 fev. 2019.

(...) qualquer ação, além das já especificadas pelas convenções existentes sobre aspectos do terrorismo, a Convenção de Genebra e a Resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança, que tem como objetivo causar a morte ou sérios danos corporais a civis ou não-combatentes, quando o propósito de tal ato, por sua natureza ou contexto, é intimidar uma população, ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou se abster de praticar qualquer ato³⁴.

Em nível regional, a União Europeia tem avançado no sentido da aproximação e harmonização da legislação dos Países-Membros. Inicialmente, a decisão-quadro 2002/475/JAI do Conselho de 13 de Junho de 2002³⁵, posteriormente alterada pela decisão-quadro 2008/919/JAI do Conselho de 28 de novembro de 2008³⁶, exigiu que os países membros harmonizassem suas legislações e estabeleceu parâmetros mínimos de penas para as infrações terroristas. Além disso, definiu “infrações terroristas”, “infrações relativas aos grupos terroristas” e “infrações relacionadas com as atividades terroristas”.

Posteriormente, a Diretiva 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de março de 2017³⁷, que substituiu a referida decisão-quadro, atualizou o rol de atos dolosos inicialmente previstos que deverão ser considerados infrações terroristas pelos Estados-membros quando praticados com o objetivo de intimidar gravemente uma população, compelir os poderes públicos ou uma organização internacional a praticarem ou absterem-se de praticar um ato, ou ainda com vistas a desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, econômicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional³⁸.

³⁴ UNITED NATIONS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility* - Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change. General Assembly. Dec. 2004. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>> Acesso em: 13 dez 2018. (tradução nossa).

³⁵ UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro do Conselho de 13 de junho de 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32002F0475>> Acesso em 01 mar 2019.

³⁶ UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho de 28 de novembro de 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0919>> Acesso em 01 abr 2019.

³⁷ UNIÃO EUROPEIA. DIRETIVA (UE) 2017/541 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de março de 2017 relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32017L0541#ntic19-L_2017088PT.01000601-E0019> Acesso em 01 abr 2019.

³⁸ Art. 3º. 1. 1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que sejam considerados infrações terroristas os atos dolosos a seguir indicados, tal como definidos como infrações pelo direito nacional que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, sejam suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando forem praticados com um dos objetivos enumerados no nº 2:

- a) As ofensas contra a vida humana suscetíveis de causar a morte;
- b) As ofensas contra a integridade física da pessoa;
- c) O rapto ou a tomada de reféns;
- d) A destruição em massa de instalações governamentais ou públicas, dos sistemas de transporte, de infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, de plataformas fixas situadas na plataforma continental, de locais públicos ou

A mesma normativa, em seu artigo 2º definiu grupos terroristas como a “associação estruturada de mais de duas pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada com o objetivo de cometer infrações terroristas”. A associação estruturada é aquela que não é constituída de forma fortuita para o cometimento imediato de uma infração, que não possui necessariamente uma estrutura elaborada, continuidade na sua composição ou funções formalmente definidas para seus membros.

Apesar das grandes dificuldades que envolvem a articulação de uma definição de terrorismo que obtenha ampla aceitação, é possível destacar três elementos constitutivos de sua noção sobre os quais há certa concordância, ainda que se considerem as diferentes formas e as diversas circunstâncias que pautaram a evolução do fenômeno³⁹.

A primeira característica refere-se ao uso da violência para gerar terror, ainda que este termo carregue consigo grande carga subjetiva. Evidentemente os seres humanos podem reagir de formas completamente diferentes diante dos mesmos fatos e circunstâncias. O que causa horror a um indivíduo pode não causar aos demais. Porém, as ações terroristas são passíveis de aterrorizar um grande número de pessoas diante de uma mesma ação, independente de suas experiências pessoais prévias⁴⁰.

propriedades privadas, suscetível de pôr em perigo vidas humanas ou de provocar prejuízos económicos consideráveis;

e) A captura de aeronaves, navios ou outros meios de transporte coletivo ou de mercadorias;

f) O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de explosivos ou armas, incluindo armas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares;

g) A libertação de substâncias perigosas ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;

h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, de eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental que tenha por efeito pôr em perigo vidas humanas;

i) A interferência ilegal no sistema referida no artigo 4.o da Diretiva 2013/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (19), nos casos em que seja aplicável o artigo 9.o, n.º 3, ou o n.º 4, alíneas b) ou c), dessa mesma diretiva, e a interferência ilegal nos dados referida no artigo 5.o dessa diretiva, nos casos em que seja aplicável o artigo 9.o, n.º 4, alínea c), da mesma;

j) A ameaça de praticar qualquer dos atos enumerados nas alíneas a) a i).

³⁹ Tais aspectos são resultado da análise proposta pelo artigo “The Challenges of Conceptualizing Terrorism”, na qual foram comparados os elementos constitutivos de 73 definições de terrorismo presentes em 55 artigos científicos produzidos ao longo de 24 anos em 3 revistas especializadas em terrorismo, com o trabalho do pesquisador Alex Schmid, que após fazer circular entre estudiosos da matéria um questionário acerca da temática, chegou a um total de 109 definições de terrorismo, com 22 elementos constituintes. As características apresentadas refletem a maior porcentagem de concordância entre ambas as pesquisas. Para maiores informações ver: WEINBERG, Leonard; PEDAHZUR, Ami; HIRSCH-HOEFLER, Sivan. *The Challenges of Conceptualizing Terrorism. Terrorism and Political Violence*, Vol.16, No.4 (Winter 2004), pp.777–794. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/095465590899768>>.

⁴⁰ CALERA, Nicolás María López. El concepto de terrorismo. ¿Qué terrorismo?. ¿Por qué el terrorismo? ¿Hasta cuándo el terrorismo? *Anuario de filosofía del derecho*, n.º 19, 2002, páginas 51-71. p. 54.

Toda a estratégia terrorista encontra-se alicerçada em torno da guerra psicológica com a qual se intimida o inimigo. Espera-se minar a confiança da sociedade na competência das autoridades em proteger a população, com o intuito de criar um clima de medo, ansiedade, insegurança e intimidação. O terrorismo objetiva atingir um público muito maior do que as vítimas imediatas dos ataques, fazendo com que as pessoas se tornem paranoicas e deixem de realizar suas atividades habituais por medo, almejando que cheguem até o ponto de se renderem por completo às suas exigências. Quando os terroristas conseguem mudar padrões de comportamentos cotidianos, foi dado o primeiro passo para minar o moral da população e a sua vontade de resistir⁴¹.

O segundo atributo consiste na publicidade dos atentados. A violência extrema é utilizada para transmitir uma mensagem e concretizar ameaças, se tornando uma importante ferramenta de comunicação e propaganda⁴². De fato violência e propaganda têm muito em comum. Ambas visam à modificação de um comportamento. A primeira por coerção, a segunda por persuasão. O terrorismo combina os dois elementos. A vítima imediata é um mero instrumento para coagir e persuadir os destinatários finais da ação, que podem ser o público em geral, um determinado público-alvo ou outros do grupo da vítima (como a classe política, por exemplo)⁴³.

Além disso, o advento da mídia massiva permitiu a criação de “heróis” e “vilões”, e a manipulação desses “personagens” por organizações terroristas com o intuito de buscar a identificação do seu (suposto) público de referência. Assim, espera-se que atos de violência perpetrados contra “inimigos do povo”, reais ou imaginários, possam provocar enorme admiração, aumentar o apoio e insuflar o sentimento revolucionário naquela população⁴⁴.

Todavia, o principal fator a diferenciar o terrorismo de outros tipos de crimes, como a delinquência comum ou o crime organizado, é a motivação política que o impele, a qual pode ser entendida como aquela relacionada “ao poder político, como poder de ordenação e dominação de uma determinada sociedade política, uma determinada população e um

⁴¹ HOFFMAN, Bruce. The Logic of Suicide Terrorism. *The Atlantic Monthly*, jun. 2003. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1187.html>> Acesso em 27 jul. 2019.

⁴² REINARES, Fernando. *Terrorismo global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 17.

⁴³ SCHMID, Alex P. Frameworks for conceptualising terrorism. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 16, 2004. p. 197-221. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550490483134>> Acesso em 31 jul. 2019.

⁴⁴ Ibid.

determinado território⁴⁵”. Como de uma forma geral os terroristas desafiam o monopólio da violência do Estado e a sua capacidade de proteger a população, as ações terroristas adquirem significado político ainda que sua motivação não seja primeiramente política, mas religiosa, criminosa ou psicopatológica⁴⁶.

Em sua origem, o terrorismo relaciona-se com a visão de justiça, ou pelo menos sobre a percepção de alguém sobre o que seria justo⁴⁷. Assim, as ações são projetadas para atrair a atenção pública e precipitar mudanças políticas, de acordo com a causa que o terrorista acredita estar servindo⁴⁸. Os atos de violência são utilizados como instrumentos para a consecução de fins específicos, como a modificação da estrutura de poder posta, por exemplo. O objetivo político é atingido quando os atos de terror repercutem e ganham publicidade, e não pelo ato de matar⁴⁹.

Nesse âmbito, alguns autores apresentam suas próprias definições de terrorismo:

Para Nicolás López Calera trata-se de

toda atividade violenta organizada por um grupo político (estatal ou não-estatal) e dirigida contra os direitos fundamentais da pessoa humana e contra a ordem jurídica própria de um Estado democrático de Direito e contra a legalidade internacional, que trata de produzir um terror indiscriminado, porque se exerce não apenas contra os responsáveis ou representantes de um grupo político (estatais ou não-estatais), mas também sobre uma população (violência indiscriminada) de um Estado ou de vários Estados, atividade que se realiza por motivos políticos para a destruição de uma ordem política ou para a conquista do poder político.⁵⁰

Reinares acrescenta um elemento psíquico à definição, destacando que quem executa ou instiga a prática desses atos tem por objetivo condicionar atitudes e comportamentos de uma

⁴⁵ CALERA, Nicolás María López. El concepto de terrorismo. ¿Qué terrorismo?. ¿Por qué el terrorismo? ¿Hasta cuándo el terrorismo? *Anuario de filosofía del derecho*, nº 19, 2002, páginas 51-71. (tradução nossa)

⁴⁶ SCHMID, Alex P. Frameworks for conceptualising terrorism. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 16, 2004. p. 197-221. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550490483134>> Acesso em 31 jul. 2019.

⁴⁷ CRONIN, Audrey Kurth. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter, 2002-2003), pp. 30-58. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092113?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 16 jul. 2019.

⁴⁸ ERIN WALLS, B.A. *Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future*. 2017. 108 f. Tese (Master of Arts in Liberal Studies) - Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, D.C.

⁴⁹ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 149.

⁵⁰ CALERA, Nicolás María López. El concepto de terrorismo. ¿Qué terrorismo?. ¿Por qué el terrorismo? ¿Hasta cuándo el terrorismo? *Anuario de filosofía del derecho*, nº 19, 2002, páginas 51-71. (tradução nossa)

determinada sociedade por meio do temor causado pelo ato de violência, utilizando-o como um meio de controle social⁵¹.

Centrando-se no aspecto subjetivo, James Adams assevera que “terrorista é um indivíduo ou membro de um grupo que deseja alcançar fins políticos usando meios violentos, muitas vezes à custa de baixas civis inocentes e com o apoio de apenas uma minoria das pessoas que eles afirmam representar”⁵².

Por fim, Chomsky alertando sobre o risco da utilização “propagandística” do termo, comumente empregado por políticos e membros de organizações armadas em questões de política exterior⁵³, destaca que neste âmbito, ironicamente, são considerados atos terroristas apenas os “cometidos por nossos inimigos contra nós ou nossos aliados”⁵⁴.

O enquadramento do Exército para Libertação de Kosovo (ELK) como organização terrorista é bastante ilustrativo no que tange à utilização do vocábulo para fins políticos. Em 1998 o grupo foi declarado como terrorista pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha em virtude dos ataques perpetrados contra civis e a polícia sérvia. Em março de 1999, quando ambos os países decidiram atacar a Sérvia, a organização passou a ser considerada “defensora da liberdade”. Posteriormente, quando o ELK decidiu apoiar uma rebelião islâmica contra o governo da Macedônia, aliado norte-americano, o grupo voltou a figurar na lista de organizações terroristas⁵⁵.

No presente trabalho adotaremos a definição proposta por Bruce Hoffman, segundo a qual terrorismo é “a criação deliberada e a exploração do medo através da violência ou a ameaça de violência na busca de mudança política”. O autor conclui afirmando que “através da publicidade gerada pela sua violência, os terroristas procuram obter a alavancagem, influência e poder que, de outro modo, não teriam para efetuar mudanças políticas em escala local ou internacional”⁵⁶.

⁵¹ REINARES, Fernando. *Terrorismo global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 16.

⁵² ADAMS, James. *The financing of terror*. Grã-Bretanha: New English Library, 1988. p. 12.

⁵³ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 21-22.

⁵⁴ CHOMSKY, Noam. *11 de setembro*. Tradução de Luiz Antônio Aguiar. 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 104-106.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 104-106.

⁵⁶ HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006. p. 40-41. (tradução nossa)

1.2. AS QUATRO ONDAS DO TERRORISMO CONTEMPORÂNEO

A prática terrorista possui raízes antigas. Os primeiros eventos documentados remontam ao Século I a.C., quando os Sicários, integrantes do movimento político judaico dos Zelotas, com o objetivo de incitar uma revolta contra a dominação romana na Judéia, assassinavam suas vítimas com adagas em plena luz do dia, com vistas a gerar ansiedade entre a população e impulsionar uma revolução em massa⁵⁷.

O vocábulo “terror” (*terreur*) apareceu na língua francesa em 1335, tendo origem no termo latino *terror*, que se encontrava ligado à noção de medo ou ansiedade extrema vinculados a uma ameaça imprevisível⁵⁸. Não obstante, no final do século XVIII, mais precisamente no governo de Robespierre durante a Revolução Francesa, o termo adquiriu um significado diferente, estando ligado à forma de governo adotada, consistindo em um instrumento de coerção e dominação política⁵⁹.

O Tribunal Revolucionário criado no período foi encarregado de gerar o “terror”, decretando aos acusados a pena de morte, sem possibilidade de defesa. O mesmo órgão divulgava os destinos dos prisioneiros como forma de alcançar um efeito mais amplo entre a população. O uso da violência deveria contribuir para proteger o jovem governo⁶⁰ e para desenvolver um sentimento de “solidariedade nacional”, na medida em que colocaria a autoridade do novo Estado sob a alçada de Robespierre. Com a prisão e posterior condenação do líder jacobino por “terrorismo”, o termo deixou de ser compreendido como um instrumento de defesa da Revolução, passando a significar o terror exercido de forma abusiva pelo Estado⁶¹.

⁵⁷ CRONIN, Audrey Kurth. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter, 2002-2003), pp. 30-58. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092113?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 16 jul. 2019.

⁵⁸ PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 10.

⁵⁹ CALMET IPINCE, Yazmin Azucena; COSTA DAL CASTEL, Karen Elena. Terrorismo: ¿un concepto contestado? *Cuadernos de Marte*, Argentina, nº 14, p. 239-262, 2018. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6560331>> Acesso em: 03 dez. 2018

⁶⁰ CRONIN, Audrey Kurth. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter, 2002-2003), pp. 30-58. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092113?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 16 jul. 2019.

⁶¹ PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 10-11.

O vocábulo “terrorismo” foi descrito em dicionário pela primeira vez em 1798 pelo *Dictionnaire de l'Académie Française*, como *systeme, régime de terreur*⁶².

A palavra surgiria novamente no final do século XIX com novo sentido, conectada ao movimento anarquista, que buscava incitar a sociedade contra os órgãos estatais, e não mais com o Estado como agente⁶³. Neste período tem origem o terrorismo contemporâneo. O emprego da violência e do terror com finalidade política se manifestaria diversas vezes ao longo da história, surgindo e desaparecendo, ligado a movimentos sociais e acontecimentos políticos⁶⁴.

Uma das teorias mais eminentes no campo dos estudos sobre a matéria, desenvolvida pelo professor norte-americano David C. Rapoport em ensaio de 2004 intitulado *The four waves of modern terrorism*, agrupa padrões até então indistinguíveis de violência política ocorridos desde 1889 em um sistema de ondas, cada uma com duração aproximada de uma geração, algo em torno de 40 anos. Esse lapso temporal relaciona-se ao fato de que, para o autor, as ideologias e sonhos que inspiraram os pais tendem a perder atratividade para os filhos, na medida em que refletem a cultura de uma era e distinguem o *ethos* de uma geração para outra⁶⁵.

As ondas são definidas como

(...) um ciclo de atividade em um determinado período de tempo - um ciclo caracterizado por fases de expansão e contração. Uma característica crucial é o seu caráter internacional; atividades semelhantes ocorrem em vários países, impulsionadas por uma energia comum predominante que molda as características dos grupos participantes e os relacionamentos mútuos⁶⁶.

Cada onda é impulsionada por um tipo diferente de “energia”. Nesse sentido, o autor categorizou a atividade terrorista contemporânea, compreendida como as ações ocorridas ao longo dos últimos 140 anos, em quatro ondas sucessivas de acordo com as características predominantes (embora não exclusivas) observadas em cada período. Suas denominações, a

⁶² GONZÁLEZ CALLEJA, E.: Las Ciencias Sociales ante el problema del terrorismo, *Revista Electrónica Vínculos de Historia*, núm. 3, 2014, p. 122-143. Disponível em: <<http://vinculosdehistoria.com/index.php/vinculos/article/view/111/106>> Acesso em: 08 mar 2019.

⁶³ PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 11.

⁶⁴ APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, Luis Ángel. “Enfrentamientos asimétricos. La respuesta del estado español frente a la amenaza del terrorismo: asimetría y simetría en el conflicto”, *Revista Saberes* (Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid), vol. 10, 2012, p. 5. Disponível em: <<https://revistas.uax.es/index.php/saberes/article/view/813/769>> Acesso em 12 mar 2019.

⁶⁵ RAPOPORT, David C. *The Four Waves of Modern Terrorism*. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p. 48.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 47. (tradução nossa)

saber: anarquista, anticolonial, nova esquerda e religiosa identificam as diferentes ideologias impulsionadoras⁶⁷.

Segundo a teoria, o início de cada onda está associado a um catalisador específico, geralmente um evento internacional inesperado, que cria um ponto de inflexão no qual são expostas vulnerabilidades governamentais, definidos novos problemas ou atribuído maior peso a questões antigas. Dessa forma inicia-se um movimento com o intuito de alterar a ordem política para o qual surgem novos apoiadores⁶⁸.

As organizações e as ondas terroristas geralmente apresentam distintos períodos de duração. As primeiras tendem a desaparecer antes da onda que o gerou. Todavia, mesmo com a extinção de alguns grupos, a onda ainda possui energia para impulsionar o surgimento de outros. Quando isso deixa de ocorrer, a onda tende a desaparecer. Fatores como mudanças nas percepções de uma geração para outra, concessões políticas e a resistência encontrada são fatores críticos para que uma onda se dissipe⁶⁹.

Todas as ondas possuem em comum o objetivo da “revolução”. Em que pese o termo ter sido compreendido de forma distinta em cada um desses períodos, na maioria das vezes foi concebido como “separação”, “autodeterminação nacional” ou “reconstrução da autoridade”. Ao longo da história essas concepções se combinaram de modos variados e foram afetadas pelos distintos contextos nos quais estavam inseridas⁷⁰.

O terrorismo contemporâneo teve início em 1880 na Rússia e dentro de uma década havia se espalhado para a Europa Ocidental, região dos Balcãs e Ásia. Em apertada síntese, a onda anarquista foi motivada pela insatisfação causada pela lentidão na reforma política proposta pelo Czar Alexandre II e influenciada por doutrinadores russos como Sergey Nechayev, Mikhail Bakunin e Piotr Kropotkin. A evolução tecnológica da época, especialmente nos meios de transporte e comunicação, serviu como força impulsionadora. Os avanços, que incluíram a invenção do telégrafo, a circulação de jornais de massa diários e a implementação

⁶⁷ RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p. 47.

⁶⁸ ERIN WALLS, B.A. *Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future*. 2017. 108 f. Tese (Master of Arts in Liberal Studies) - Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, D.C. p. 15.

⁶⁹ RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p. 48.

⁷⁰ RAPOPORT, David. Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). *El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004. p. 49. (tradução nossa)

de serviços intercontinentais de transporte ferroviário, reduziram o tempo e a distância para a circulação de informações e o deslocamento de pessoas, fazendo com que a mensagem anarquista de combate aos governos opressores, se espalhasse muito mais rápida e facilmente⁷¹.

Os anarquistas designavam a si mesmos como terroristas, numa tentativa de identidade com os revolucionários franceses. A importância da nomenclatura foi demonstrada em um incidente que serviria de inspiração para as décadas seguintes. Vera Zasulich, no momento de sua detenção, após ferir publicamente um chefe de política conhecido por abusar de presos políticos, jogou sua arma no chão e declarou ser uma terrorista, não uma assassina. Esse ato mudou a perspectiva de seu julgamento, voltando as atenções para a atuação do policial. Ela foi libertada e recebida com aplausos por uma multidão, e sua absolvição serviu como inspiração para o movimento. Tendo esse episódio como paradigma, concebeu-se que uma campanha revolucionária bem sucedida passaria necessariamente pelo aprendizado de como matar e como morrer, e que “a morte mais admirável” ocorreu como resultado de um julgamento no qual um indivíduo aceitou sua responsabilidade e usou a ocasião para acusar o regime⁷².

Os atentados, majoritariamente financiados por roubos a bancos⁷³, eram executados usando dinamite, inventada poucos anos antes. Seu uso, na maioria das vezes, culminava na morte daquele que as utilizava, método que diferenciava o anarquista dos “criminosos comuns”. O período caracterizou-se por ações delitivas isoladas e empreendidas predominantemente de forma individual. Os alvos eram em sua maioria figuras políticas destacadas, sendo considerada a “idade de ouro do homicídio político de alto nível”⁷⁴. A morte do Presidente Sadi Carnot da França (1894), do Premier espanhol Antonio Cánovas (1897), do rei Humberto I da Itália (1900) e do presidente William McKinley dos Estados Unidos (1901), assim como do herdeiro do trono do Império Austro-Húngaro, Francisco Ferdinando (1914) pelas mãos de um membro do grupo terrorista Mão Negra são exemplos dessa fase.

Os dois últimos eventos tiveram peso relevante para o enfraquecimento da onda. Até a morte do ex-presidente norte-americano, exatos 100 anos antes dos eventos de 11 de setembro, os Estados Unidos não haviam se envolvido na luta contra o anarquismo, tema que já ocupava

⁷¹ RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p. 48.

⁷² *Ibid.*, p. 50-51.

⁷³ RAPOPORT, David. Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). *El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004. p. 55.

⁷⁴ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 131.

a agenda dos líderes europeus e russos há anos. O incidente fez com que o sucessor de McKinley, Theodore Roosevelt, realizasse o primeiro chamamento internacional de combate do terrorismo, visando assinatura de tratados internacionais para tornar o terrorismo um crime global. Embora este esforço tenha falhado em virtude da falta de confluência dos interesses dos diversos países, estabeleceu-se grande pressão sobre as organizações atuantes. O assassinato do arquiduque, por sua vez, precipitou a ocorrência da I Guerra Mundial, redirecionando as prioridades políticas e deprimindo o movimento⁷⁵.

A fase seguinte, a do terrorismo Anticolonial, ocorreu entre as décadas de 1920 e 1960 do século XX, impulsionada pelo final da I Guerra Mundial. A assinatura do Tratado de Versalhes, as enormes mudanças na divisão política e geográfica dos países, a fragmentação de grandes Impérios, e o sentimento de autodeterminação decorrente foram os motores dessa segunda onda⁷⁶.

O período caracterizou-se pela busca de mudanças sociais, mais especificamente a eliminação do domínio colonial e a criação de novos Estados. Os países vencedores da I Guerra aplicaram o princípio da autodeterminação nacional para desintegrar os impérios dos países perdedores, especialmente na Europa. Considerou-se que as áreas “não-europeias” ainda não estavam prontas para a independência, e portanto, permaneceriam sobre o mandato da Liga das Nações, até que fossem consideradas aptas para iniciar esse processo. Nesse contexto, a legitimidade de todos os impérios passou a ser questionada e grupos terroristas surgiram em todos eles, com exceção da União Soviética. A atividade das organizações armadas foi crucial no estabelecimento de novos Estados como Irlanda, Israel, Chipre e Argélia⁷⁷.

As causas dessa onda eram vistas como legítimas por um número maior de pessoas em relação à primeira. Como a palavra terrorismo adquiriu uma acepção muito negativa, as organizações entenderam que necessitariam de uma nova terminologia para se autodenominar. O então líder do grupo sionista Irgun, Menachem Begin, foi o pioneiro a se referir a seus

⁷⁵ RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p. 52.

⁷⁶ Importante ressaltar que neste período, mais precisamente em março de 1924, com a dissolução do Império Otomano, foi constitucionalmente extinto o califado na região, regime que existia desde a época do profeta Maomé, e cuja tentativa de retomada foi feita pelo Estado Islâmico em 2014.

⁷⁷ RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p. 53.

seguidores como “combatentes da liberdade”⁷⁸. Posteriormente, outras organizações, compreendendo o valor da nomenclatura, especialmente para fins de propaganda, passaram a utilizar designações semelhantes, a exemplo de “lutadores pela liberdade”. Os governos, ao contrário, passaram a qualificar todos os grupos como terroristas, sem qualquer distinção⁷⁹. Esse contexto, permeado pela guerra de palavras, contribuiu para a ambiguidade e dificuldade da definição de terrorismo.

A ação dos grupos foi marcada pelo emprego ora de atividades não violentas, ora de métodos terroristas (como homicídios, sequestros, e destruição de patrimônio público e privado)⁸⁰, e tinha como alvo preferencial as forças policiais e seus familiares, as quais eram compreendidas como “olhos e ouvidos do governo”. Além disso, os terroristas acreditavam que se os militares substituíssem os policiais acabariam por usar a violência excessiva contra o público, o que supostamente traria mais apoio para sua causa. As táticas empregadas nesse período diferiam das da primeira onda, resumindo-se basicamente a métodos de guerrilha e ataques do tipo “acertar e fugir”⁸¹.

Os roubos a bancos diminuíram consideravelmente e o financiamento dos grupos armados passou a ser provido essencialmente por meio de patrocínio estrangeiro, especialmente membros de diáspora. Enquanto na primeira onda o papel dessas comunidades se centrou no fornecimento de refúgio a anarquistas que fugiram da forte pressão que passou a ser exercida pelo governo russo no final do século XIX, na fase seguinte, passaram a efetuar contribuições em dinheiro, armas e a enviar voluntários para lutar pela causa. Foi o que ocorreu, por exemplo, com o grupo terrorista irlandês IRA (*Irish Republican Army*), que recebeu importantes doações de americanos de origem irlandesa. Havia uma visão romântica acerca da luta pela liberdade que posteriormente foi manchada por atos de violência. Quando esse sentimento chegou ao fim,

⁷⁸ WEINBERG, Leonard; PEDAHZUR, Ami; HIRSCH-HOEFLER, Sivan. The Challenges of Conceptualizing Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, Vol.16, No.4 (Winter 2004), pp.777–794. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/095465590899768>> Acesso em 30 jul. 2019.

⁷⁹ RAPOPORT, David. Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). *El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004. p. 57.

⁸⁰ WITKER, Ivan. Occidente ante las nuevas tipologías del terrorismo, *Revista de Estudios Públicos* (Santiago de Chile), núm. 98, 2005, pp. 227-253. Disponível em: <<https://www.cepchile.cl/occidente-ante-las-nuevas-tipologias-del-terrorismo/cep/2016-03-04/093633.html>> Acesso em 18 mar 2019

⁸¹ ERIN WALLS, B.A. *Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future*. 2017. 108 f. Tese (Master of Arts in Liberal Studies) - Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, D.C. p. 25.

as organizações terroristas passaram a apostar cada vez mais em operações ilícitas, como contrabando, fraude e evasão de divisas, para manter-se economicamente⁸².

O estágio subsequente, chamada de Onda da Nova Esquerda, teve início no fim da década de 1960 e se estendeu até os anos de 1990. No fim do século XX restaram apenas algumas organizações ativas na Espanha, Reino Unido, Peru, Colômbia e Nepal. Buscava-se uma mudança radical nas ordens econômica, social e política tendo como pano de fundo a oposição entre capitalismo e socialismo/comunismo.

Com o fim da II Guerra Mundial, os Estados Unidos e a então União Soviética emergiram como as maiores potências mundiais. O primeiro conservou sua posição de maior credor mundial, adquirida desde a Primeira Guerra, e manteve seu território e infraestrutura praticamente ilesos. A segunda, embora tenha sofrido danos materiais e perdas humanas, viu seu poderio e influência aumentarem com a incorporação de outros países ao bloco socialista e a vitória comunista na Revolução Chinesa⁸³.

A nova geopolítica resultou na Guerra Fria. O confronto se desenvolveu de forma peculiar em vários aspectos. Embora a ameaça de um conflito nuclear e de confrontação direta entre EUA e URSS tenha pairado durante todo o período, a mútua capacidade de destruição contribuiu para que isso nunca se concretizasse. Não obstante, a guerra foi travada em outros campos de batalha. Fora de seus territórios, na periferia de sua zona de influência, como forma de exercer e aumentar sua ingerência, forneceram apoio a terceiros países, muitas vezes fomentando e alimentando guerras civis.

Ambos desenvolveram uma política externa altamente ideológica e coercitiva, e a depender dos interesses defendidos, o apoio, direto ou velado, era fornecido a governos ou a grupos armados insurgentes. O suporte econômico e militar que Estados Unidos e União Soviética deram a grupos armados como método para exercer o poder no período da Guerra Fria⁸⁴ representou a primeira forma de terrorismo apadrinhado por Estados. Como resultado

⁸² NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 80-83.

⁸³ GASPAR, Ricardo Carlos. A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 265-296, maio 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100265&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 fev. 2019.

⁸⁴ Enquanto o primeiro utilizava a ideologia da contrainsurgência para legitimar e justificar o terrorismo patrocinado pelo Estado - estratégia utilizada no Vietnã (1961), na Colômbia (1962) e na América Central (1966) - e fornecia apoio econômico e militar direto na luta contra a insurreição e a crescente influência comunista em alguns países, a União Soviética adotou, a princípio, uma forma de apoio mais indireta (excetuando-se o caso de

regiões inteiras foram desestabilizadas, sobretudo com a eclosão de guerras civis, colapso da economia e proliferação de grupos armados, que encontraram um ambiente propício para florescer, substituindo o Estado que se encontrava ausente⁸⁵.

Além das tensões da Guerra Fria, a derrota dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã também pode ser considerada um catalisador para a terceira onda, na medida em que renovou as esperanças de que o ocidente e o modelo capitalista poderiam ser vencidos⁸⁶. As organizações terroristas se concentraram no uso de ideias alinhadas a abordagem marxista/socialista para tentar derrubar o sistema capitalista.

Neste período, na Europa, surgiram organizações terroristas de extrema esquerda como a alemã RAF (*Rote Armee Fraktion* ou Fração do Exército Vermelho) e a italiana *Brigate Rosse* (Brigadas Vermelhas) com o propósito de destituir regimes ou “alcançar objetivos nacionalistas-separatistas” por meio da violência. Na Espanha, o ETA (Pátria Basca e Liberdade), apesar de oficialmente fundado em 1959, só iniciou a atividade terrorista nesta terceira onda. Sua primeira vítima, um chefe de polícia, foi morto em 1968 e as ações em larga escala foram implementadas a partir de meados da década de 1970⁸⁷. Tais grupos se valiam de táticas terroristas para atrair a imprensa ou para provocar desestabilidade política em seus países⁸⁸.

A América Central, tradicional área de influência norte-americana, foi palco de diversos conflitos armados. A Revolução Cubana (1959) e a vitória da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) na Nicarágua (1979) foram consideradas perdas estratégicas para os Estados Unidos, que já vinham dando apoio para a contenção de agrupamentos revolucionários, com vistas à preservação de interesses estratégicos e como forma de evitar que esses movimentos servissem de inspiração a guerrilhas e organizações políticas de esquerda.

Cuba), proporcionando armas e treinamento a quem estivesse disposto a lutar contra o Ocidente, método que foi abandonado em 1979 com a invasão do Afeganistão.

⁸⁵ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 73.

⁸⁶ RAPOPORT, David. Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). *El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004. p. 58.

⁸⁷ ABADIE, Alberto; GARDEAZABAL, Javier. The economic costs of conflict: A case-control study for the Basque Country. *NBER Working Paper n. 8478*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, set. 2001. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w8478> > Acesso em 11 jun. 2019

⁸⁸ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 129.

O suporte norte-americano foi bastante evidente em El Salvador, que no período compreendido entre 1979 e 1992 enfrentou uma sangrenta guerra civil, na qual se opuseram as forças governistas de direita e as guerrilhas salvadorenhas agrupadas na Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). O governo contou com o apoio direto econômico e militar dos Estados Unidos, que forneceu treinamento, dinheiro e auxílio logístico ao governo de El Salvador. No âmbito da estratégia de contrainsurgência adotada pelos norte-americanos, o pequeno país da América Central se tornou prioridade na agenda dos EUA, se tornando paradigma da disputa leste-oeste na região⁸⁹.

Na América do Sul é possível destacar a atuação dos Tupamaros no Uruguai, dos Montoneros na Argentina, do Sendero Luminoso no Peru, e das FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*). O primeiro é apontado “como o principal movimento de guerrilha sul-americano até sua derrota militar em 1972”⁹⁰, e a atuação dos dois últimos grupos guarda estreita relação com o surgimento do narcoterrorismo.

Até 1980 as fontes de renda das FARC estavam circunscritas ao roubo e ao sequestro de empresários. O número de integrantes girava em torno de 200, e os recrutamentos haviam sido interrompidos porque não havia dinheiro suficiente para o pagamento de salários. Temendo o desaparecimento da organização, seus líderes passaram a vislumbrar no negócio das drogas a tábua de salvação do movimento. Em 1981, as FARC e o Movimento 19 de abril (M-19) fizeram um acordo com os líderes dos cartéis colombianos. Ambos forneceriam proteção armada aos cultivadores de coca que trabalhavam em suas zonas de controle, em troca de 10% dos lucros gerados com a venda de cocaína⁹¹.

A aliança entre terroristas e traficantes resultou no ingresso de 150 milhões de dólares aos cofres das FARC e do M-19 apenas no ano de 1984. Parte desses recursos destinava-se ao suborno de políticos do alto escalão, de forma a assegurar o controle a amplas áreas livres da

⁸⁹ MATIJASCIC, Vanessa Braga. *El Salvador: da guerra civil às reformas institucionais dos anos 1990*. 2014. 291 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, São Paulo. p. 17. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/126319/000837637.pdf?sequence=1>> Acesso em: 22 fev. 2019.

⁹⁰ FERRARI, Dércio Fernando Moraes Ferrari. José Mujica: “O Presidente Tupamaro” - Da luta armada às vias democráticas. *Revista Alamedas*, Vol. 2, n.1, 2014. Disponível em: < <http://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/10470>> Acesso em 06 ago 2019.

⁹¹ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 96.

atuação da Polícia Nacional e do exército. Com a disponibilidade de dinheiro, os recrutamentos prosseguiram e em 1988 ambos os grupos somavam 10 mil integrantes⁹².

O extraordinário crescimento vivenciado pelo grupo colombiano em virtude da associação entre drogas e terrorismo também foi experimentado pelo Sendero Luminoso, organização que nasceu como grupo político nos anos 1960 na Universidad de Huamanga, e que foi por muito tempo o grupo mais bem armado da América Latina⁹³.

Em 1980 os senderistas se dirigiram até o Vale do Alto Huallaga e se depararam com agricultores que eram, ao mesmo tempo, explorados pelos traficantes do Cartel de Medellín e pressionados pelo governo peruano que tentava erradicar a produção da planta de coca. Os senderistas prometeram proteger a população dos traficantes colombianos e dos militares que estavam dispostos a acabar com o cultivo da única planta comercializável a sobreviver ao clima rígido e a altitude do Vale. Com o uso de táticas terroristas o grupo eliminou pouco a pouco os colaboradores dos narcotraficantes e do governo e adquiriu o controle do toda a região. Em 1985 havia estabelecido forte presença militar, de forma a impedir qualquer investida do governo⁹⁴.

Sob a supervisão do grupo, os agricultores se organizaram em sindicatos e passaram a negociar melhores preços. A logística também se modernizou com a disseminação de pistas de aterrissagem por todo o Vale (as quais se mantiveram até o ano de 2002 sem qualquer interferência). A disciplina que se instalou resultou em um incremento da produção, o que ao final também beneficiou os traficantes de drogas. No final dos anos 1980 os benefícios da organização foram estimados em 30 milhões de dólares⁹⁵.

De uma forma geral, a tática mais utilizada pelos grupos integrantes da terceira onda consistiu na tomada de reféns. Verificou-se a ocorrência de sequestros em 73 países, especialmente nos da América Latina, além de Espanha, Itália. Alguns dos incidentes mais marcantes foram a tomada do Congresso da Nicarágua pelos Sandinistas em 1978, ato que culminaria na derrota da ditadura Somozista no ano seguinte, a ação de ocupação do Palácio da

⁹² Ibid., p. 96-97.

⁹³ POGGI, Olga Elena Ramírez; MACCHIAVELLO. Terrorismo global: una amenaza en proceso de expansión. *Revista Athina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, n. 11, 2014. Disponível em: <<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/issue/view/162>> Acesso em 05 ago. 2019.

⁹⁴ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 74-75.

⁹⁵ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 76-77.

Justiça da Colômbia em 1985 pelo grupo M-19, e o sequestro e morte do ex-primeiro ministro italiano Aldo Moro pelas Brigadas Vermelhas. As ações que tiveram início com o intuito de obter influência política sobre os governos acabaram se revelando um negócio lucrativo⁹⁶.

O sequestro de aviões, por exemplo, após o grande êxito obtido com a tomada do voo da companhia aérea israelense *El Al*, em julho de 1968, se converteu em um marco e um modelo de sucesso. O método passou a ser uma importante fonte de financiamento de grupos terroristas. A princípio serviam para a tomada de reféns e a consequente exigência de resgate. Posteriormente, as companhias passaram a ser extorquidas para evitar futuros sequestros, caso da *Lufthansa* que, em 1972 depois de ter um de seus aviões capturado pela FPLP (Frente Popular para a Libertação da Palestina), aceitou pagar uma espécie de seguro para evitar que atos semelhantes se repetissem⁹⁷.

O homicídio de figuras influentes foi retomado no período. Ao IRA foi atribuída a morte de Lord Mountbatten (1979) e as tentativas de homicídio contra os ex-primeiros ministros britânicos Margaret Thatcher (1984) e John Major (1991). O ETA matou o então Presidente do Governo da Espanha Luis Carrero Blanco em 1973, e o grupo palestino Setembro Negro foi responsável pela morte do primeiro ministro da Jordânia (1971), pela tentativa de assassinato do Rei Hussein (1974), e pela morte do embaixador dos Estados Unidos no Sudão, Cleo Allen Noel Jr., quando tomou a embaixada da Arábia Saudita em Cartum em 1973, em uma ação pioneira que inspiraria a atuação de diversas outras organizações terroristas.

Nesta fase também se passou a observar uma maior cooperação entre os diferentes grupos terroristas. Um exemplo extremo foi o assalto ao Banco Britânico do Oriente Médio, situado em Beirute, no Líbano, em 1976, na qual colaboraram os grupos rivais Falange Cristã e OLP (Organização para a Libertação da Palestina). O fim da Guerra Fria, evidentemente, precipitou o declínio desta onda terrorista.

Na década de 1980 teve início a quarta onda do terrorismo moderno, a Religiosa. Neste novo ciclo a religião (de forma mais preponderante a islâmica) aparece como a energia impulsionadora para as ações terroristas, em contraposição ao caráter laico observado nas ondas passadas. Embora a crença religiosa fosse parte integrante da luta de alguns grupos armados, a

⁹⁶ RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p. 57.

⁹⁷ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 87.

exemplo dos casos palestino (OLP) e irlandês (IRA), o objetivo final destes grupos era a criação de Estados sem uma religião oficial, tal qual os que já existiam.

Três grandes eventos proporcionaram as condições necessárias para essa nova fase: a Revolução Iraniana de 1979, o início de um novo século islâmico, e a vitória *mujahidin* no Afeganistão em 1989. A instauração de uma república islâmica no Irã demonstrou o caráter atrativo que a religião passou a exercer no âmbito político. Após a vitória do movimento que colocou no poder o Aiatolá Khomeini os iranianos inspiraram e passaram a fornecer auxílio a movimentos terroristas xiitas de países como Iraque, Arábia Saudita, Kuwait e Líbano. Por sua vez, a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão, alcançada com a resistência muçulmana apoiada pelos norte-americanos, contribuiu para a desintegração da União Soviética, mostrando, desta vez, a capacidade da religião de eliminar uma superpotência laica. Por fim, no ano de 1979 teve início um novo século muçulmano, que segundo a tradição, seria marcada pela vinda de um novo redentor. Essa passagem teria influenciado psicologicamente a Revolução Iraniana, intensificado a resistência afegã, e provocado levantamentos, assim como em mudanças de século anteriores⁹⁸.

De fato, nos primeiros minutos de 1979 extremistas sunitas em protesto contra o governo saudita que teria abandonado os princípios islâmicos, tomaram a Grande Mesquita de Meca, numa ação que deixou 10 mil vítimas. O mesmo terrorismo sunita, que ganhou impulso com a Revolução Iraniana, se manifestou posteriormente em diversos Estados de maioria muçulmana, como Egito, Síria, Tunísia, Marrocos, Argélia, Filipinas e Indonésia. Por sua vez, os veteranos da guerra do Afeganistão, que se desprenderam de diversos locais, retornaram a seus países com treinamento e conhecimento suficiente para iniciar operações contra governos enfraquecidos⁹⁹.

Em relação às táticas adotadas, o período tem se caracterizado pela realização de ataques suicidas perpetrados em sua maioria por “homens-bomba”. O método geralmente produz baixas em massa e danos estruturais significativos em áreas próximas. Os países ocidentais têm sido as vítimas preferenciais desse tipo de ataques.

⁹⁸ RAPOPORT, David. Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). *El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004. p. 63.

⁹⁹ RAPOPORT, David. Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). *El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004. p. 63.

Não obstante, data máxima vênua, as características do terrorismo observadas a partir do ataque aos Estados Unidos em setembro de 2001 parecem diferir daquelas indicadas por Rapoport como correspondentes à quarta onda terrorista, indicando que houve um desvio no modelo geracional por ele proposto, com a irrupção de um novo tipo de terrorismo.

Como primeiro e principal fator distintivo, Rapoport indica que o nacionalismo foi uma característica presente em toda a evolução moderna do fenômeno, embora os elementos do mesmo tenham se diferenciado em cada fase. Especificamente acerca da onda religiosa assevera que o “nacionalismo serve ou reage aos propósitos religiosos”¹⁰⁰. Tal afirmação encontra fundamento quando analisados grupos como Hamas e Hezbollah, que buscam, respectivamente, a instauração de um Estado palestino islâmico e o estabelecimento de um regime muçulmano no Líbano e direcionam seus esforços para Estados em concreto, mas não encontra consonância com a atuação de grupos como a Al Qaeda (e suas afiliadas) e Estado Islâmico.

Na atuação desses últimos é possível observar a manifestação de um novo padrão de violência política sistematicamente global, composto por um movimento terrorista que opera conscientemente de maneira transnacional¹⁰¹ e que possui características sem paralelos com a evolução moderna do fenômeno, em quaisquer de suas fases.

O modelo das ondas baseia-se na análise de quatro elementos principais: dos eventos que precipitaram a ocorrência de cada onda, dos objetivos e alvos das organizações terroristas e das táticas empregadas pelas mesmas.

No que tange ao primeiro fator, é cediço que a revolução iraniana e a primeira guerra do Afeganistão, episódios de sucessos do mundo muçulmano e apontadas por Rapoport como catalisadores da quarta onda, foram fundamentais para que o fundamentalismo religioso islâmico (xiita e sunita) ganhasse força, e ilustram a importância e o papel da religião como combustível para este novo ciclo.

Todavia, compreende-se que ambos os eventos encontram-se inseridos em um contexto muito maior, que ao lado de outras ocorrências criaram o substrato para que o neoterrorismo florescesse. Concebe-se que os fatos catalisadores do terrorismo a escala global que passou a

¹⁰⁰ RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004. p. 47. (tradução nossa)

¹⁰¹ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 131-132.

ser observado a partir dos atentados de 11-S compreendem dois eventos sucessivos e entrelaçados: o decurso e o fim da Guerra Fria e o processo de globalização que se seguiu a esse período.

No período da Guerra Fria vários países, especialmente as duas superpotências, forneceram apoio e financiamento a organizações armadas para fomentar as tensões internas de seus oponentes¹⁰². Com o fim do conflito, a grande maioria dos patrocínios cessou, porém o terrorismo respaldado por Estados resultou em uma série de grupos armados que passaram a se autofinanciar, inicialmente por meio de vias ilegais. Algumas dessas organizações, incluindo as que possuíam vínculos religiosos com o radicalismo islâmico, evoluíram e em determinados locais desenvolveram estruturas paraestatais capazes de suprir falhas e ausências dos Estados legítimos, fornecendo ajuda econômica à população, por exemplo¹⁰³.

A nova ordem internacional, que emergiu com o fim da Guerra Fria e a derrocada do bloco soviético, consolidou-se com a hegemonia norte-americana e a “unipolaridade política, econômica, militar, tecnológica e cultural”¹⁰⁴. Essa nova estruturação provocou mudanças rápidas e radicais nos sistemas político e de relações internacionais.

O processo de globalização que se seguiu, notoriamente acentuou as desigualdades econômicas e sociais no interior dos países e entre eles. Esses desequilíbrios são percebidos com maior intensidade por aqueles que menos se beneficiam do processo de globalização, e estão “na base das importantes tensões sociais e políticas do novo século”, funcionando como “incubadoras naturais de descontentamentos e instabilidades”¹⁰⁵.

A combinação dessas disparidades com movimentos de resistência ao processo globalizador e a hegemonia dominante fornece combustível para o recrudescimento de

¹⁰² BLANCO, Mikel Buesa. Financiación del Terrorismo. *Información Comercial Española, ICE, Revista de Economía*, Espanha, n. 893, p. 27-50, nov./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1890>> Acesso em 27 jun. 2019.

¹⁰³ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 18-19.

¹⁰⁴ FERRAZ, Daniel Amin. A nova ordem internacional, o direito internacional humanitário e os refugiados. In: FERRAZ, Daniel Amin; HAUSER, Denise. *A nova ordem mundial e os conflitos armados*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 21.

¹⁰⁵ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 11 e 47.

nacionalismos, conflitos étnicos e para o surgimento e desenvolvimento de grupos extremistas e fundamentalistas¹⁰⁶, dentre os quais os terroristas.

O ataque aos Estados que ajudam a sustentar essa estrutura de poder possui uma significativa capacidade de atração entre aqueles que se encontram a margem da rede global de poder vigente e do processo de integração¹⁰⁷.

Paradoxalmente, o mesmo processo que fomenta as assimetrias, fornece os instrumentos que permitem o ataque às estruturas de poder dela resultantes. Dito de outro modo, as características intrínsecas à globalização, como a desregulação, a progressiva queda das fronteiras, o livre movimento de pessoas, a intensificação e difusão dos progressos tecnológicos aplicados à comunicação e ao movimento de capitais, são utilizados como ferramentas pelas organizações terroristas para o atingimento de seus objetivos. Em suma, o terrorismo contemporâneo mantém uma “relação de interdependência com as economias de mercado ocidentais, e ao mesmo tempo um estado de tensão crescente em relação a elas”¹⁰⁸.

Nesse contexto, novos atores surgiram e formaram redes de abrangência mundial. A evolução dos meios de comunicação e da tecnologia da informação, especialmente a internet, proporcionou meios de organização e comunicação acessíveis e de baixo custo, o que aliado a outros fatores, criou um ambiente favorável para que grupos que antes estariam adstritos a certas regiões pudessem operar mundialmente¹⁰⁹.

Assim, os representantes do novo terrorismo não possuem limitações geográficas e nem lançam suas ações contra um país específico, embora certamente seja possível observar grande orientação antiocidental e antiamericana. Osama Bin Laden reiterou em agosto de 1996 que todo muçulmano teria a obrigação de matar americanos e seus aliados, sejam civis ou militares, e que isso deveria ser feito em qualquer país onde fosse possível. Para os fundamentalistas todos os ocidentais estão associados aos norte-americanos. Em maio de 2002, por meio de um site

¹⁰⁶ MERCADO MALDONADO, Asael; GONZÁLEZ VELÁZQUEZ, Guillermo; OLVERA GARCÍA, Jorge. La crisis del orden mundial: Globalización y terrorismo, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 129-158, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92712970008>> Acesso em 08 abr 2019.

¹⁰⁷ MANZANO, Jordi Jaria i. El Terrorismo como síntoma: constitucionalismo, legitimidad del poder y globalización. In: SANCHÉZ, Miguel Revenga (Dir.). *Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014. p. 74.

¹⁰⁸ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 17-18 (tradução nossa).

¹⁰⁹ VENGOA, Hugo Fazio. Globalización y guerra: una compleja relación. *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, n. 16, p. 42-56, out. 2003. Disponível em: <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/res16.2003.04>> Acesso em 10 abr. 2019.

utilizado comumente para propaganda, a Al Qaeda declarou que só há três opções à disposição de qualquer indivíduo: tornar-se um muçulmano, viver sob o domínio do Islã ou ser morto¹¹⁰.

Al Qaeda e Estado Islâmico possuem como objetivo a criação de um Estado governado pela *shariah*, a lei islâmica, que se estenda por todo o mundo. O objetivo é destruir todo o mundo ocidental e o seu modo de vida.

As táticas para a concretização desses objetivos foram além das observadas em outros períodos, na medida em que os extraordinários avanços tecnológicos passaram a ser utilizados como ferramentas em diversas fases da atuação terrorista, desde o recrutamento de novos membros até o cometimento de atentados, com a orientação dos agentes em tempo real. O desenvolvimento dos meios de comunicação demonstrou que as ações mais efetivas de violência eram as que possuíam o maior impacto de divulgação. Assim, o homicídio indiscriminado de dezenas de pessoas em ambientes públicos se mostrou uma forma extremamente mais eficaz de gerar publicidade e repercussão do que o de figuras públicas, por exemplo,¹¹¹ fazendo da espetacularização dos atentados outro traço distintivo da nova fase.

Além destes elementos, há outros que corroboram a tese da mutação da violência política a partir dos atentados de 11-S. Compreende-se que os principais fatores diferenciadores residem na implicação da religião, na forma de organização e atuação desses grupos, e também no financiamento das novas organizações terroristas, particularidades que serão abordadas na sequência.

¹¹⁰ REINARES, Fernando. Objetivo: o mundo inteiro. *El país*, Madrid, 01 jun. 2003. Disponível em: <https://elpais.com/diario/2003/06/01/domingo/1054439554_850215.html> Acesso em 12 jul. 2019.

¹¹¹ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 131.

2. OS ATENTADOS DE 11 DE SETEMBRO E A MATERIALIZAÇÃO DO NEOTERRORISMO

Os atentados de 11 de setembro de 2001 inauguraram um novo período na política internacional. Três aviões de passageiros, transformados em armas por dezenove fundamentalistas islâmicos, atingiram o centro político e financeiro do mundo ocidental e mudaram o curso da política exterior norte-americana e mundial.

O primeiro caso de megaterrorismo da história contemporânea¹¹² inaugurou também uma nova fase, a do terrorismo em escala global. A recente faceta do fenômeno, impulsionada e inserida no processo de globalização, possui características próprias que a diferenciam não apenas do modelo observado no período da Guerra Fria, mas de todo o terrorismo que se manifestou ao longo do século XX.

Além das características já mencionadas, outros elementos são responsáveis por diferenciar o neoterrorismo do terrorismo tradicional, nomeadamente a implicação da religião, as formas de organização e atuação desses grupos, bem como os mecanismos de financiamento utilizados pelos mesmos. Tais características encontram-se inter-relacionadas, influenciando umas às outras. Compreende-se que o caráter religioso exerce influência nos métodos de atuação desses grupos, e que estes, por sua vez, acabam por interferir nas formas de financiamento adotadas.

A fim de se ater ao objetivo primordial da pesquisa, e diante da profundidade das temáticas, especialmente no que tange à delicada relação entre religião e terrorismo, este ponto, bem como a apresentação das novas estruturas organizacionais e formas de atuação dos grupos terroristas, serão abordados apenas no que concerne a sua influência nas atividades de financiamento dos mesmos.

No que tange a religião, proceder-se-á a uma breve apresentação das ideologias fundadoras do terrorismo *jihadista*, bem como do surgimento e expansão da Al Qaeda e Estado Islâmico, com o intuito de oferecer uma contextualização para o tratamento do segundo

¹¹² Segundo Fernando Reinares, alguns analistas apontam que o lançamento pelos Estados Unidos de bombas atômicas sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki em 1945 também constitui ato de megaterrorismo, possuindo, porém, caráter estatal, o que o diferenciaria dos ataques de 2001, perpetrados por civis. (REINARES, Fernando. *Terrorismo global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 54)

ponto, especialmente no que se refere aos novos métodos de atuação dos grupos terroristas, os quais possuem relação direta com os custos de operação dessas organizações.

2.1. A IMPLICAÇÃO DA RELIGIÃO: O TERRORISMO *JIHADISTA* DA AL QAEDA E ESTADO ISLÂMICO

A religião tem se apresentado como um elemento fundamental para a compreensão das organizações terroristas contemporâneas, especialmente no que concerne a sua forma de organização e execução de atentados, haja vista que os grupos extremistas atribuem uma justificativa teológica para a violência, fundamentando-se em uma doutrina que não apenas permite como também incentiva a morte de “infiéis”, assim considerados aqueles que não vivem conforme uma visão ortodoxa do Islã.

A maior parte dos recentes ataques foi perpetrada por grupos fundamentalistas islâmicos. Enquanto na década de 1980 verificava-se que apenas 3% dos grupos armados aos quais se atribuíram atos de violência eram constituídos por muçulmanos, na década seguinte esse número passou para mais de 30%¹¹³, observando-se uma tendência ascendente.

Uma análise adequada de qualquer aspecto que envolva a atual vertente do terrorismo exige uma abordagem, ainda que breve, de duas das mais notáveis organizações terroristas do mundo: a Al Qaeda e o Estado Islâmico, já que as mesmas se apresentam como as maiores representantes do terrorismo pós-11 de setembro.

Nesse sentido, passarão a ser narrados os elementos que, conjuntamente, desencadearam a formação e ascensão de tais grupos, bem como os motivos apregoados para justificar suas ações, sua estrutura, organização e outros aspectos.

2.1.1. Ideologias Fundadoras: O Wahabismo e Salafismo

Até o final do século XVIII o Império Otomano dominava várias regiões ocupadas por povos islâmicos, como a Península Arábica e o norte da África. As normas que orientavam o império naquele momento eram muito diversificadas, mas algumas eram baseadas na

¹¹³ REINARES, Fernando. *Terrorismo global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 48

*shariah*¹¹⁴. O sentimento de dominação imposto pelo Império aos povos islâmicos foi responsável pelo acirramento de tensões entre os grupos ideológicos sufistas e ortodoxos.

Os primeiros eram membros de uma “corrente mística do Islã desenvolvida no século VIII, em reação a um alegado materialismo que teria se disseminado entre os fiéis por ocasião da forte expansão do Império”. Para eles, os muçulmanos deveriam se afastar da materialidade e adotar uma postura mais espiritualista, além de entender que a *shariah* não consistiria na única fonte do Islã. Por sua vez, os pensadores ortodoxos, dentre os quais se destacava Muhammad Ibn Abd al-Wahhab, apregoavam que o retorno à literalidade do Alcorão era o caminho correto aos muçulmanos, defendendo um forte apego à *shariah*. Esta segunda corrente viria a ser conhecida como *wahabismo*¹¹⁵.

Naquele momento histórico, em que os muçulmanos estavam sendo subordinados aos interesses do Império Otomano, discutia-se os fundamentos da religião e os motivos pelos quais a sociedade islâmica se via em uma situação de inferioridade, de modo que um grupo atribuía o insucesso de seu desenvolvimento aos pensamentos do outro. Tal contexto é conhecido como pré-reformismo¹¹⁶.

Posteriormente, foi possível observar o crescimento da influência das nações europeias sobre os domínios do Império Otomano, em decorrência do fortalecimento de relações comerciais, ocasionando reformas estruturais na sociedade, como nos setores jurídicos, militares, econômicos, etc. Não obstante, os muçulmanos se viam novamente em situação de inferioridade, agora perante o desenvolvimento tecnológico europeu¹¹⁷.

Em reação, pessoas como o iraniano Jamal al-Din al-Afghani passaram a condenar a submissão da sociedade muçulmana às potências europeias, reafirmando o orgulho islâmico e entendendo que para que os povos muçulmanos voltassem aos tempos de glória seria necessário que retornassem aos antigos costumes. Essa corrente, do movimento chamado modernismo

¹¹⁴JANTALIA, Fabiano. *Direito, economia e religião: As finanças islâmicas e seus arranjos alternativos de intermediação financeira*. 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. p. 25.

¹¹⁵ JANTALIA, Fabiano. *Direito, economia e religião: As finanças islâmicas e seus arranjos alternativos de intermediação financeira*. 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. p. 25-26.

¹¹⁶ Ibid., p. 26.

¹¹⁷ Ibid., p. 27-28.

islâmico, é conhecida como salafismo. O vocábulo deriva de “salaf”, a designação atribuída aos seguidores de Jamal¹¹⁸, e possui grande influência da doutrina wahabista.

O Salafismo é um grupo de movimentos que comungam de alguns princípios, dentre os quais o desejo de restaurar e estabelecer sociedades baseadas no Islã, tanto no estilo de vida quanto em aspectos da vida pública, em que Estado e religião não são elementos distintos¹¹⁹. Esta, aliás, é uma das principais marcas do Islã, que para além de uma religião, se apresenta como um arcabouço filosófico que orienta toda a vida em sociedade, desde os costumes até a atuação do Estado.

Importante ressaltar que o Salafismo, isoladamente, não apresenta traços de violência ou incitação à realização de guerras. O que une essa linha de pensamento é o fato e que os adeptos buscam a reforma das instituições e da sociedade tendo por base o Islã. O objetivo, portanto, era “uma ‘purificação’ do Islã, sem alterações em sua essência, com o que se esperava que a sociedade muçulmana voltasse a ter condições de lutar pela libertação dos territórios ocupados pelas potências coloniais”¹²⁰. Esta finalidade viria a ser deturpada ao longo do tempo, adotando-se um viés mais agressivo nos instrumentos de implantação das ideias.

Nas décadas de 1970 e 1980, fruto da radicalização operada nos conflitos do Afeganistão, surgiram no Oriente Médio¹²¹ vários grupos que adotavam viés ideológico com base no que viria a ser denominado de “salafismo *jihadista*”¹²², que defende a possibilidade de uso da violência para o estabelecimento de um Estado islâmico conforme a ideologia salafista¹²³.

¹¹⁸ Ibid., p. 28.

¹¹⁹ FORRIOL CAMPOS, Maria Carmen. *El terrorismo yihadista en Europa desde 1990 hasta 2012: Desarrollo y aspectos organizativos*. 2013. 427 f. Tese - Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, Valencia. p. 19. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=118805>> Acesso em 13 jul. 2019.

¹²⁰ JANTALIA, Fabiano. *Direito, economia e religião: As finanças islâmicas e seus arranjos alternativos de intermediação financeira*. 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. p. 29.

¹²¹ SÁ, Katty Cristina Lima. Um breve histórico Al-Qaeda: de Exército *Jihadista* a Movimento Ideológico, *Boletim Historiar*, n. 19, abr./jun. 2017, p. 84-101. Disponível em: < <https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/download/6702/5470>> Acesso em 13 jul. 2019.

¹²² FORRIOL CAMPOS, Maria Carmen. *El terrorismo yihadista en Europa desde 1990 hasta 2012: Desarrollo y aspectos organizativos*. 2013. 427 f. Tese - Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, Valencia. p. 19. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=118805>> Acesso em 13 jul. 2019.

¹²³ JANTALIA, Fabiano. *Direito, economia e religião: As finanças islâmicas e seus arranjos alternativos de intermediação financeira*. 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. p. 29.

2.1.2. A Al-Qaeda

Durante o período de ocupação soviética no Afeganistão na década de 1980, no decurso da Guerra Fria, alguns grupos islâmicos que, como já mencionado, possuíam um histórico de mal-estar em relação a ocupação estrangeira em seus territórios, se organizavam para repelir a invasão. A expulsão da União Soviética era entendida como uma obrigação religiosa de retirada dos inimigos do Islã¹²⁴.

Abdullah Yusuf Azzam, nascido na Palestina, foi o idealizador principal de uma organização que tinha como objetivo arrecadar e empregar recursos financeiros e humanos na luta contra os invasores soviéticos. Esta organização, denominada Maktab al-Khadamat (MAK)¹²⁵, com pouco tempo de existência, já contava com delegações em vários outros países e recebia apoio de vários órgãos e entidades governamentais, criando uma rede global de comunhão de esforços em favor dos combatentes muçulmanos¹²⁶.

Além de Azzam, Osama Bin Laden também atuava na frente que buscava repelir os invasores do Afeganistão. Bin Laden contava à época com cerca de vinte e seis anos de idade e tinha origem na Arábia Saudita, vindo de uma família muito rica de empreiteiros. Seu apoio à resistência islâmica foi muito importante mesmo antes do Afeganistão, já que anteriormente havia atuado e deslocado recursos para a luta no Paquistão, no início dos anos 1980¹²⁷.

Cumprida a missão de afastar os invasores soviéticos, frise-se com ajuda norte-americana, criou-se um impasse sobre quais seriam os rumos da organização entre Azzam e Osama Bin Laden. Para o primeiro, a luta deveria ser direcionada à Palestina, ao passo que para o saudita o combate deveria ser movido ao Iêmen, que tinha metade de seu território ocupada por forças comunistas¹²⁸. Essa indefinição, contudo, foi resolvida quando, em 1989 Azzam foi

¹²⁴ SANCHÉZ MEDERO, Gema. La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-s. De una estructura jerarquizada a una en red. *Revista Política y Estrategia*, nº 113, 2009. p. 191-204. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5184071> > Acesso em 25 jul. 2019.

¹²⁵ BAKKER, Edwin; BOER, Leen. The evolution of Al-Qaedaism: Ideology, terrorists, and appeal. The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Dez. 2007. p. 9. Disponível em: < https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20071200_cscp_csp_bakker_boer.pdf > Acesso em 15 jul. 2019.

¹²⁶ SANCHÉZ MEDERO, Gema. La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-s. De una estructura jerarquizada a una en red. *Revista Política y Estrategia*, nº 113, 2009. p. 191-204. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5184071> > Acesso em 25 jul. 2019.

¹²⁷ SÁ, Katty Cristina Lima. Um breve histórico Al-Qaeda: de Exército *Jihadista* a Movimento Ideológico, *Boletim Historiar*, n. 19, abr./jun. 2017, p. 84-101. p. 3. Disponível em: < <https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/download/6702/5470> > Acesso em 13 jul. 2019.

¹²⁸ KAMOLNICK, Paul. *The Al-Qaeda organization and the Islamic State organization*. Califórnia: CreatSpace, 2017. p. 19

assassinado, junto com dois filhos. A partir de então, Bin Laden assumiu o comando da organização¹²⁹.

Aproveitando-se da estrutura da MAK, sobretudo para o fortalecimento de redes de contatos em diversos países, e juntamente com alguns ex-combatentes da organização, Bin Laden fundou a Al Qaeda, a qual, neste primeiro momento de formação e consolidação, não possuía uma estrutura rigidamente hierarquizada, mas contemplava uma reunião de grupos independentes que possuíam objetivos idênticos¹³⁰.

Naquele período, Bin Laden buscou uma nova localização para sediar a Al-Qaeda, mas não foi bem recebido na Arábia Saudita em razão do desgaste de sua relação com a família real, ocasionado principalmente pelo fato de os mesmos terem permitido o ingresso de forças norte-americanas no país, sob o argumento de repelir uma invasão iraquiana durante a Guerra do Golfo¹³¹.

Não obstante, Bin Laden estabeleceu um grupo central de comando que reuniu e hierarquizou as organizações terroristas filiadas de todo o mundo. Estas, por sua vez, se ligavam a novas organizações e a indivíduos independentes, o que culminou com a consolidação da Al-Qaeda em uma estrutura firme, presente e hierarquizada de grupos terroristas e indivíduos¹³².

A sede da organização ficou estabelecida no Sudão, controlado pelo ditador Hassan a-Turabi. Bin Laden intensificou o treinamento de combatentes no período e realizou os primeiros ataques a alvos americanos, quais sejam: o ataque no Hotel Gold Mohur (Iêmen) e a tropas americanas que se situavam na Somália, ocorridos, respectivamente, nos anos de 1992 e 1993¹³³.

¹²⁹ BAKKER, Edwin; BOER, Leen. The evolution of Al-Qaedaism: Ideology, terrorists, and appeal. The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Dez. 2007. p. 10. Disponível em: < https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20071200_cscp_csp_bakker_boer.pdf > Acesso em 15 jul. 2019.

¹³⁰ SANCHÉZ MEDERO, Gema. La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-s. De una estructura jerarquizada a una en red. *Revista Política y Estrategia*, nº 113, 2009. p. 191-204. p. 194. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5184071> > Acesso em 25 jul. 2019.

¹³¹ SÁ, Katty Cristina Lima. Um breve histórico Al-Qaeda: de Exército *Jihadista* a Movimento Ideológico, *Boletim Historiar*, n. 19, abr./jun. 2017, p. 84-101. p. 3-4. Disponível em: < <https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/download/6702/5470> > Acesso em 13 jul. 2019.

¹³² SANCHÉZ MEDERO, Gema. La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-s. De una estructura jerarquizada a una en red. *Revista Política y Estrategia*, nº 113, 2009. p. 191-204. p. 194. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5184071> > Acesso em 25 jul. 2019.

¹³³ SÁ, Katty Cristina Lima. Um breve histórico Al-Qaeda: de Exército *Jihadista* a Movimento Ideológico, *Boletim Historiar*, n. 19, abr./jun. 2017, p. 84-101. p. 4. Disponível em: < <https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/download/6702/5470> > Acesso em 13 jul. 2019.

Apesar de notória, a guerra envolvendo a Al-Qaeda e os Estados Unidos ainda não havia sido publicamente ou documentalmente formalizada por Bin Laden. Para incitar novos ataques, e considerando que a organização possuía vários grupos aliados, o terrorista lançou uma declaração em que expressamente denominava a luta contra os americanos de *jihad* e incitava novos ataques a alvos americanos. A esta altura, a sede da organização já havia sido transferida para o Afeganistão, governado por Mulá Omar¹³⁴.

Um novo documento foi lançado em 1998. Intitulado “Frente Islâmica Mundial para *Jihad* contra os Judeus e os Cruzados”, com o apoio de Ayman al-Zawahari, que havia participado de lutas armadas no Egito. Até esse momento, a estrutura da organização apresentava em um modelo piramidal e com grande grau de especialização de seus membros¹³⁵.

A organização se aprimorou e realizou novos ataques, chegando a contar com cerca de dez mil membros em treinamento. O grupo realizou vários ataques emblemáticos, como às embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia, culminando nos atentados de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center e ao Pentágono¹³⁶.

Após o ataque o então presidente George W. Bush lançou uma ofensiva global contra a Al-Qaeda, a “guerra ao terror”, e invadiu o Afeganistão com vistas a destruir estruturas de base da organização terrorista. Como resultado, a organização passou a adotar um modelo mais descentralizado em rede, permitindo uma melhor adaptação às novas circunstâncias de combate.¹³⁷ Um ano e meio após os ataques aos Estados Unidos, a organização havia perdido 75% de seus membros originais e sua infraestrutura para treinamento de combatentes, prejudicando sua capacidade de controle dos grupos subordinados. Assim, uma estrutura coordenada em rede se mostrou mais adequada e realista para a organização¹³⁸.

¹³⁴ SÁ, Katty Cristina Lima. Um breve histórico Al-Qaeda: de Exército *Jihadista* a Movimento Ideológico, *Boletim Historiar*, n. 19, abr./jun. 2017, p. 84-101. p. 4. Disponível em: < <https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/download/6702/5470>> Acesso em 13 jul. 2019.

¹³⁵ SANCHÉZ MEDERO, Gema. La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-s. De una estructura jerarquizada a una en red. *Revista Política y Estrategia*, nº 113, 2009. p. 191-204. p. 192. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5184071>> Acesso em 25 jul. 2019.

¹³⁶ SÁ, Katty Cristina Lima. Um breve histórico Al-Qaeda: de Exército *Jihadista* a Movimento Ideológico, *Boletim Historiar*, n. 19, abr./jun. 2017, p. 84-101. p. 5. Disponível em: < <https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/download/6702/5470>> Acesso em 13 jul. 2019.

¹³⁷ SANCHÉZ MEDERO, Gema. La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-s. De una estructura jerarquizada a una en red. *Revista Política y Estrategia*, nº 113, 2009. p. 191-204. p. 192. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5184071>> Acesso em 25 jul. 2019.

¹³⁸ MOGHADAM, Assaf. LA EVOLUCIÓN DE AL QAEDA. III Jornadas Internacionales sobre Terrorismo y Antiterrorismo, 2008, páginas 1-19. p. 2. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5748793>> Acesso em 26 jul. 2019.

Assim, implantou-se a *jihad* global, marcada pela cooperação de células terroristas em diversos países com objetivos similares, não se limitando aos países do Oriente Médio, mas que também se expandiu para países de cultura ocidental¹³⁹.

Essa cooperação teve sua gênese nos períodos de luta conjunta no Afeganistão e em locais como Bósnia e Chechênia, que permitiram a troca de informações, conhecimentos, recursos, contatos e logísticas. Posteriormente, os meios propiciados pela globalização, como a facilidade de trânsito de pessoas e informações, permitiram a criação e o estabelecimento de uma rede de atuação global poderosa¹⁴⁰.

Atentados posteriores ao 11-S, como o de Madrid em 11 de março (11-M) ou o de Londres em 07 de julho, confirmaram que a guerra e a zona de letalidade não estavam mais restritas ao Oriente Médio, alcançando principalmente outros países da coalizão internacional que apoiaram as invasões americanas ao Oriente Médio¹⁴¹.

Após os esforços das forças ocidentais, Bin Laden foi encontrado e morto no Paquistão em 2011, fato que não resultou na descontinuidade da Al-Qaeda, apesar da força ideológica que seu líder carregava¹⁴². Contudo, acentuou ainda mais a descentralização das ações do grupo, que passaram a ser cada vez mais lastreadas nas células terroristas filiadas¹⁴³.

Com a morte de Bin Laden, a importância de Ayman al-Zawahari no âmbito da organização terrorista se consolidou, de modo que este seria um dos principais responsáveis por direcionar ataques a alvos civis e determinar que os terroristas iriam, primeiramente, defender o Islã na Palestina e no Iraque¹⁴⁴. Atualmente, o médico egípcio é o líder da organização.

2.1.3. O Estado Islâmico

A origem do Estado Islâmico remonta ao ano de 2003, como grupo destacado e apoiado pela Al-Qaeda. Seu objetivo, *a priori*, consistia em conquistar territórios no Iraque e na Síria,

¹³⁹ MOGHADAM, Assaf. LA EVOLUCIÓN DE AL QAEDA. III Jornadas Internacionales sobre Terrorismo y Antiterrorismo, 2008, páginas 1-19. p. 2. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5748793>> Acesso em 26 jul. 2019.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ STEVENSON, Jonathan. *Las consecuencias del 11-M*. Vanguardia Dossier. Número 10, 2004. p. 49. Disponível em <<https://repositorioinstitucional.ceu.es/handle/10637/2411>>.

¹⁴² SÁ, Katty Cristina Lima. Um breve histórico Al-Qaeda: de Exército *Jihadista* a Movimento Ideológico, *Boletim Historiar*, n. 19, abr./jun. 2017, p. 84-101. p. 5. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/download/6702/5470>> Acesso em 13 jul. 2019.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.

implantar um Estado e uma sociedade baseados no islamismo para, posteriormente, expandir sua abrangência¹⁴⁵.

O grupo se mostrou como uma das organizações terroristas mais cruéis e propensas à violência com fins midiáticos. A ideologia do grupo, que também encontra apoio no wahabismo e no salafismo *jihadista*, entende que a luta armada e violenta é aceitável para promover o retorno da glória dos povos islâmicos. Por sua vez, as sociedades ocidentais são vistas como decadentes em termos morais. Essa imagem fortalece as relações de ódio em relação ao inimigo e ajuda a fomentar a ideologia extremamente agressiva que ostentam¹⁴⁶.

Em seu apogeu, o Estado Islâmico tomou o controle de vários territórios do Iraque e da Síria, e em 29 de junho de 2013 seu líder, Abu al Baghdadi, declarou o estabelecimento de um califado na região. Em 2014, como a tomada da cidade de Mossul, a terceira maior do Iraque, se autoproclamou líder de todos os povos muçulmanos, evidenciando sua intenção de atuação em nível global¹⁴⁷.

A invasão de Mossul gerou muitos ativos financeiros para o Estado Islâmico. Estima-se o importe em 755 milhões de euros, sendo que mais 2,2 milhões de euros por dia eram auferidos com a venda clandestina de petróleo e com impostos locais¹⁴⁸.

A atuação do Estado Islâmico baseia-se ainda em quatro preceitos: a proximidade do fim dos tempos, uma busca imediata de restabelecimento do califado islâmico, a política de extermínio de xiitas e o entendimento de que a *jihad* contra os inimigos próximos é prioridade¹⁴⁹.

O discurso de fim dos tempos tem por objetivo, evidentemente, justificar a velocidade pelas quais a organização tem avançado e agido de forma impulsiva, além de servir para incentivar a luta armada. Os combatentes que têm em mente que o fim dos tempos se aproxima,

¹⁴⁵ RUBIO DAMIÁN, Francisco. El Estado Islámico: la estrategia del terror. Ejército de tierra español, nº 896, nov. 2015, p. 6-12. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5279785>> Acesso em 14 jul. 2019.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ KAMOLNICK, Paul. *The Al-Qaeda organization and the Islamic State organization*. Califórnia: CreatSpace, 2017. p. 113.

e que o inimigo da fé está posto no campo de batalha, certamente ficarão mais motivados a pegar armas e lutar por entender que esta é sua missão e sua obrigação¹⁵⁰.

Por sua vez, o estabelecimento de um Califado se mostra como necessidade imediata, eis que o fim dos tempos se aproxima e todos serão julgados a depender de suas realizações em vida. Em relação à política voltada aos xiitas, os mesmos são tratados como transgressores dos ensinamentos da fé e inimigos a serem exterminados. Finalmente, a priorização dos inimigos próximos não é questão exclusivamente estratégica. O Estado Islâmico prega que os povos próximos se afastaram do Islã, motivo pelo qual devem primeiro ser reprimidos e reconquistados para, somente então, lutar as batalhas dos finais dos tempos em nome da fé¹⁵¹.

2.2. NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E ATUAÇÃO DOS GRUPOS TERRORISTAS

A estratégia terrorista frequentemente envolve um planejamento estratégico baseado nas respostas anteriores ou em possíveis reações futuras das autoridades. Assim, essas organizações constantemente promovem pequenas alterações a fim de manter o ajuste entre seus processos e o ambiente operacional externo. Por exemplo, as mudanças no âmbito da aviação referentes às restrições de líquidos, certamente possuíram algum tipo de impacto no planejamento de atividades terroristas¹⁵².

Contudo, hodiernamente tem sido possível observar não apenas pequenos ajustes na forma de atuação dos grupos armados, mas mudanças significativas na natureza, estrutura e táticas dos mesmos, conforme análise que se segue.

2.2.1. Novas Estruturas Organizacionais

A análise da teoria das ondas de Rapoport permitiu aferir que o emergir da onda religiosa trouxe consigo um novo tipo de terrorismo, de fundo religioso, praticado, sobretudo por grupos terroristas islâmicos. Não obstante, mesmo no âmbito dessas organizações é possível observar a existência de dois tipos diferentes de grupos armados, com diferenças organizacionais e

¹⁵⁰KAMOLNICK, Paul. *The Al-Qaeda organization and the Islamic State organization*. Califórnia: CreatSpace, 2017. p. 117.

¹⁵¹ Ibid., p. 123.

¹⁵² LYNCH, Orla; RYDER, Christopher. Deadliness, organisational change and suicide attacks: understanding the assumptions inherent in the use of the term 'new terrorism'. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 5, pp. 257–275, 2012. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17539153.2012.692512?scroll=top&needAccess=true>> Acesso em 20 jul. 2019.

estruturais e com distintos comportamentos táticos. Essa diferenciação decorre da análise de três elementos principais: os objetivos das organizações terroristas, o propósito a ser alcançado com a perpetração de atentados e a população de referência, ou seja, a comunidade supostamente representada pelo grupo terrorista.

O primeiro tipo de organização pode ser enquadrado em uma tipologia definida como “estratégica” e se assemelha aos tradicionais grupos terroristas de cunho nacionalista que desenvolveram suas atividades ao longo do século XX. Esses grupos possuem objetivos circunscritos, geralmente voltados à liberação de territórios, derrubada de um governo ou a criação de uma pátria independente para um grupo étnico específico. Todas as metas são voltadas para alvos determinados e as ações terroristas são empreendidas como forma de forçar seus oponentes a aceitarem demandas concretas. Além disso, esses grupos possuem uma população de referência delimitada, cuja aprovação é importante para a manutenção da legitimidade da causa e sucesso da luta. São exemplos de grupos estratégicos o Hamas, a Jihad Islâmica da Palestina, o Hezbollah, Boko Haram, Al Shabab, a Jihad Islâmica Egípcia (antes de sua filiação a Al Qaeda), dentre outros¹⁵³.

Segundo a carta de fundação do Hamas, seu objetivo consiste na criação de um Estado palestino independente governado pelos preceitos da *shariah* dentro das fronteiras vigentes até 1967, tendo Jerusalém como capital. Tal propósito encontra-se estritamente vinculado ao objetivo de acabar com a ocupação de seu oponente específico: Israel. Nesse sentido, as ações terroristas são realizadas com esse escopo. Sua população de referência é limitada aos palestinos, mais especificamente aqueles que vivem na Faixa de Gaza e Cisjordânia. Com relação aos muçulmanos de outras partes do mundo não guardam nada além de uma “afinidade retórica”. O Hamas pode ser então concebido como um ator político estratégico, que aplica a violência de acordo com objetivos estratégicos e concretos, e reconhece a necessidade de manter a legitimidade perante seus constituintes, financiadores e a comunidade internacional¹⁵⁴.

O segundo tipo de grupo pode ser categorizado como “universal/abstrato”. Caracteriza-se por possuir metas complexas, abstratas e altamente ambiciosas. Não possuem um objetivo político prático e imediato. Os ataques terroristas frequentemente são concebidos como instrumentos de comunicação e transmissão de uma mensagem. Trata-se de um fenômeno que

¹⁵³ PIAZZA, James A. Is Islamist Terrorism More Dangerous?: An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 62-88, 2009. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550802544698>> Acesso em 08 ago. 2019.

¹⁵⁴ Ibid.

a doutrina denominou como “sinalização”, no qual os ataques são vistos como um meio extremamente eficaz de demonstrar a capacidade e determinação do grupo de utilizar a violência para alcançar objetivos políticos¹⁵⁵.

O público de referência desse tipo de organização inclui comunidades amplas, frequentemente transnacionais, unidas por meio de uma ideologia. O relacionamento com essa coletividade é distante ou simbólico e não se assemelha ao relacionamento pragmático e “representativo-constituente” que os grupos estratégicos costumam desenvolver, a exemplo do libanês Hezbollah, que desde 1992 também é um partido político. A Al Qaeda e a grande maioria de suas afiliadas, assim como o Estado Islâmico são organizações universais/ abstratas por excelência¹⁵⁶.

A ampla e audaciosa agenda política do grupo de Osama Bin Laden inclui a unificação do mundo islâmico, a ser alcançada por meio do empenho em acabar com as interferências dos países ocidentais (sobretudo dos EUA) nos assuntos de países islâmicos; do apoio aos esforços para derrubada dos Estados islâmicos atuais e sua posterior reformulação com base na interpretação salafista do Islã; bem como através da incitação e mobilização da nação islâmica até o atingimento de um “ponto de ignição revolucionário”.¹⁵⁷

As ações terroristas visam demonstrar a comunidade global e aos constituintes do grupo (concretos ou potenciais), o seu grau de determinação e comprometimento com a causa, bem como atrair a atenção midiática de forma a comunicar mais amplamente sua mensagem¹⁵⁸. Dito de outro modo, os atos terroristas guardam menos relação com uma estratégia política e militar efetiva e mais com a demonstração de uma “violência de espetáculo”¹⁵⁹. Mais do que uma organização terrorista, a Al Qaeda se tornou um movimento e uma ideologia, que por meio do islamismo salafista, une indivíduos provenientes não apenas de países muçulmanos, mas de

¹⁵⁵ HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006. p. 136-137.

¹⁵⁶ PIAZZA, James A. Is Islamist Terrorism More Dangerous?: An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 62-88, 2009. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550802544698>> Acesso em 08 ago. 2019.

¹⁵⁷ BLANCHARD, Christopher M. Al Qaeda: Statements and Evolving Ideology. *Congressional Research Service Reports*, Washington, D.C, Nov. 2004. Disponível em: <<https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs5999/>> Acesso em 09 ago. 2019.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ JUERGENSMEYER, Mark. Os mitos com pés de barro do terrorismo religioso. In.: JAMAI, Aboubakr et al. *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 174.

uma imensidade de países ao redor do globo. Esse efeito de miscibilidade multiplica a base de recrutamento e o alcance global desse tipo de organização¹⁶⁰.

A organização representa uma nova forma de estruturação dos grupos terroristas, mais difusa, caracterizada pela constituição em redes e pela operação simultânea em diversos países. Trata-se de uma estrutura organizacional adotada *a posteriori*, em decorrência dos eventos de 11 de setembro. Como mencionado, a reação ocidental aos atentados culminou na destruição da infraestrutura da organização no Afeganistão, incluindo campos de treinamento e bases operacionais. Além disso, parte do comando central e de seus combatentes foi morta ou ferida, e os sobreviventes dispersos. Como consequência, rompeu-se o tradicional padrão de comando e controle¹⁶¹.

O grupo, demonstrando uma notável capacidade de adaptação e inovação, sem quaisquer bases permanentes se fez simultaneamente presente desde a zona tribal do Paquistão até o denso tecido urbano das grandes cidades. A maioria das células terroristas se forma com base em amizades (70%) e o restante a partir de laços familiares (20%). No caso das organizações extremistas universais como a Al Qaeda, estabelecimentos religiosos e prisionais também são ambientes propícios à radicalização e ao recrutamento, na medida em que recém-convertidos e criminosos em busca de redenção representam alvos fáceis para aliciadores. Além disso, o ciberespaço apresenta-se como uma plataforma ativa de propaganda e recrutamento, onde é comum a auto-radicalização, que ocorre quando indivíduos suscetíveis (em virtude de crises pessoais ou alienação social) se deixam influenciar por literatura, vídeos e fóruns extremistas¹⁶².

Outro ponto apontado para diferenciar a Al Qaeda de outros grupos islâmicos seria o fato de se tratar de uma organização na qual a figura do líder encontra-se ausente, o que em parte, explicaria a atuação de células independentes e autônomas. Contudo, ao serem consideradas as diferenças conceituais entre liderança e gestão, a Al Qaeda passa a ser concebida como “uma organização autogerenciada em rede com um líder estratégico”, e não

¹⁶⁰ RANSTORP, Magnus. Al Qaeda – uma rede de terror disseminada? In: JAMAI, Aboubakr et al. *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 190.

¹⁶¹ LYNCH, Orla; RYDER, Christopher. Deadliness, organisational change and suicide attacks: understanding the assumptions inherent in the use of the term ‘new terrorism’. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 5, pp. 257–275, 2012. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17539153.2012.692512?scroll=top&needAccess=true>> Acesso em 20 jul. 2019.

¹⁶² RANSTORP, Magnus. Al Qaeda – uma rede de terror disseminada? In: JAMAI, Aboubakr et al. *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 189-191.

como uma organização sem líder. A noção de liderança encontra-se relacionada à definição da visão estratégica de uma organização, bem como à motivação e inspiração de membros e associados. Ao passo que a de gestão refere-se ao alcance desse estado de coisas, mediante as atividades a serem desenvolvidas¹⁶³. Os fundadores da Al Qaeda como o egípcio Ayman al-Zawahiri, atual líder do grupo, o falecido palestino Abdullah Azzam, considerado o “pai da jihad global” e mentor de Osama Bin Laden e, evidentemente, o ex-líder saudita, são reverenciados e modelos de conduta para os demais integrantes da organização.

Um dos conselheiros de maior confiança de Bin Laden, Abu Al Kareshi, declarou no início de 2002 que a Al Qaeda adotou o que ele chamou de “plano de guerra de quarta geração”, segundo o qual as futuras guerras seriam “de pequena escala, surgindo em várias regiões do globo contra um determinado inimigo, aparecendo e desaparecendo como fantasmas.” No passado, se sabia quem eram os terroristas, o que queriam e onde estavam. Esse estado de certeza se revelou uma tarefa impossível diante da emergência dos grupos formados por pequenas células e organizados em redes transnacionais, responsáveis pelo surgimento de um tipo de terrorismo muito mais letal que o de seus predecessores¹⁶⁴.

2.2.2. Novas Formas de Atuação

A atuação terrorista pós-11 de setembro pode ser caracterizada pelo uso cada vez maior das tecnologias, especialmente daquelas relacionadas aos meios de comunicação, bem como pela ascendente letalidade e o recurso sem precedentes ao terrorismo suicida. Os dois últimos elementos encontram-se intrinsecamente ligados à ideologia religiosa que fundamenta a atuação dos grupos representantes do neoterrorismo.

2.2.2.1.A Utilização das Novas Tecnologias Como Ferramentas Para o Terrorismo

Os meios de comunicação, desde os tradicionais até as mais modernas tecnologias de informação, têm sido utilizados por terroristas como um instrumento para o desenvolvimento

¹⁶³ LYNCH, Orla; RYDER, Christopher. Deadliness, organisational change and suicide attacks: understanding the assumptions inherent in the use of the term ‘new terrorism’. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 5, pp. 257–275, 2012. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17539153.2012.692512?scroll=top&needAccess=true>> Acesso em 20 jul. 2019.

¹⁶⁴ RANSTORP, Magnus. Al Qaeda – uma rede de terror disseminada? In: JAMAI, Aboubakr et al. *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2006. P 187-188 e 192.

dessa prática. Neste âmbito merece destaque a internet, um dos maiores símbolos do mundo globalizado.

Podem ser elencadas cinco categorias nas quais é possível identificar a utilização da rede mundial para a promoção do terrorismo: I) na realização de propaganda (aqui incluídas as ações referentes ao recrutamento, radicalização e incitação); II) no financiamento de atividades terroristas; III) no treinamento; IV) no planejamento de ações; e V) na execução de atentados¹⁶⁵.

A publicidade é um instrumento indispensável à prática terrorista. Os anarquistas do século XX utilizavam-se da máxima da “propaganda pelo ato”; as Brigadas Vermelhas italianas executavam atos de violência preferencialmente as quartas-feiras e aos sábados contando com a maior circulação dos jornais no dia seguinte, e o grupo Setembro Negro, ao cometer os conhecidos atos de terrorismo nas Olimpíadas de 1972, aproveitou-se da enorme cobertura midiática do evento esportivo¹⁶⁶.

Inevitavelmente grandes atos de terror geram intensa cobertura por parte da imprensa e, paradoxalmente, fornecem aos terroristas aquilo que eles mais anseiam: uma poderosa propaganda, capaz de chegar a qualquer lugar do mundo e ocupar posição de destaque entre os maiores veículos de comunicação. Com isso, além de transmitir a mensagem relativa à causa que acreditam estar servindo, conseguem fomentar o medo, espalhar o terror e demonstrar sua força.

A propaganda é fundamental para a promoção da agenda política terrorista. Por meio dela os terroristas intencionam demonstrar e promover sua existência para a sociedade, divulgar suas causas ao maior número de pessoas possível, angariar o apreço e respeito do público que entendem representar, legitimar-se com acesso a mídia tal qual os autênticos agentes políticos, e o mais importante, intimidar governos e a população, difundir o medo e o terror e “minar os valores acreditados no sistema político-alvo”¹⁶⁷.

Cientes e atentos ao valor da atenção midiática, os terroristas a exploram com estratégias de propaganda que se adaptam a evolução dos meios de comunicação. Na década de 1990 quando os canais de televisão e rádio ocidentais começaram a se destacar mundialmente,

¹⁶⁵ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *El uso de internet com fines terroristas*. Nova York, 2013. 174 p.

¹⁶⁶ OCKRENT, Christine. Terrorismo e media. In.: JAMAI, Aboubakr et al. *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 285.

¹⁶⁷ NACOS, Brigitte L. O Terrorismo e os media na era da comunicação global. In.: JAMAI, Aboubakr et al. *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 153-155.

especialmente com a popularização da TV a cabo, o terrorista Osama Bin Laden não hesitou em conceder entrevistas a repórteres estrangeiros, a exemplo do encontro com o jornalista Peter Arnett da rede americana CNN, ocorrido em março de 1997.

Em termos de publicidade, os eventos de 11 de Setembro foram um sucesso absoluto para a causa terrorista. Após os atentados aumentaram exponencialmente as reportagens sobre o Oriente Médio, acerca do crescente antiamericanismo entre árabes e a respeito do islamismo, assim como a procura por livros e cursos acerca da temática¹⁶⁸. O próprio Osama Bin Laden reconheceu o êxito em uma fita cassete divulgada pela Casa Branca, cuja gravação data, provavelmente, de novembro de 2001:

Eu ouvi alguém na rádio islâmica que é dono de uma escola na América dizer: "Nós não temos tempo para acompanhar as demandas daqueles que estão perguntando sobre livros islâmicos para aprender sobre o Islã". Este evento fez as pessoas pensarem (sobre o verdadeiro Islã), o que beneficiou muito o Islã.¹⁶⁹

Nada, todavia, se equipara ao poder da internet: rápida, com baixo custo, e cobertura praticamente ilimitada. As plataformas para distribuição de conteúdo terrorista são inúmeras e vão desde *websites* específicos até redes sociais tradicionais como *Facebook*, *YouTube* e *Twitter*. Assim, a publicidade na internet pode aparecer de formas variadas e ser elaborada e distribuída diretamente ao público alvo conforme o objetivo a ser alcançado.

A título de exemplo, quando destinada a seguidores (potenciais ou reais) o conteúdo normalmente é orientado ao recrutamento, radicalização ou incitação. Tratam-se de fases de um mesmo processo. No primeiro, busca-se atrair grupos vulneráveis, normalmente explorando sentimentos de exclusão, humilhação ou injustiça. Quando direcionada a um público mais jovem, mídias de entretenimento como jogos e músicas também são utilizadas. A partir daí, mensagens de orgulho, sucesso e empenho a causa extremista são empregadas buscando transformar o público cooptado em terroristas dispostos a executar atos de violência. Quando dirigida a financiadores, pode centrar-se em demonstrar a eficiência de eventuais atentados. E,

¹⁶⁸ NACOS, Brigitte L. O Terrorismo e os media na era da comunicação global. In.: JAMAI, Aboubakr et al. *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2006. p. 159.

¹⁶⁹ BIN LADEN Discusses Attacks on Tape. *The Washington Post On Line*, Washington, 13 dez. 2001. Disponível em: http://www.washingtonpost.com/wp-rv/nation/specials/attacked/transcripts/binladentext_121301.html?noredirect=on Acesso em 12 abr. 2019. (tradução nossa).

dentre vários outros usos, pode ser elaborada com vistas e influenciar psicologicamente um público determinado, propagando o medo, a ansiedade e buscando erodir valores sociais¹⁷⁰.

Há diversos exemplos de terroristas, especialmente do Estado Islâmico, que foram recrutados via internet antes de receberem uma missão. Essa forma inédita de construção de células, compostas por indivíduos que não desenvolveram um contato prévio e físico com a organização terrorista, resulta em uma ameaça maior e mais instável¹⁷¹.

No que tange a utilização da internet como ferramenta para o financiamento do terrorismo podem ser identificadas quatro formas principais. A primeira consiste na solicitação de doações a simpatizantes, o que pode ocorrer por meio de *websites*, *chats* ou outras formas de comunicação. A segunda reside no comércio eletrônico, com a venda de artigos diversos, a exemplo de livros e revistas. O terceiro meio empregado compreende transferências *online* entre as partes, seja por meio bancário, cartões de crédito (na grande maioria das vezes fruto de meios fraudulentos) ou serviços tradicionais como *PayPal*. Finalmente, a arrecadação de fundos pode ocorrer por meio do suporte a organizações de fachadas, aparentemente lícitas, mas que se destinam ao apoio da causa terrorista¹⁷².

Em relação ao treinamento, planejamento e execução de atos terroristas, a internet oferece grandes vantagens operativas e instrumentais. Além de permitir a comunicação e coordenação entre as diversas células, possibilita o acesso a uma vasta gama de informações.

No caso do terrorismo *jihadista* verificou-se que no passado, a *Al Qaeda* utilizou-se de contas de e-mail compartilhadas e do envio de arquivos criptografados para a orientação de terroristas. Não obstante, o Estado Islâmico levou a instrução *on-line* a outro nível, já que seus membros são instruídos por meio de mídias sociais criptografadas em tempo real durante os ataques.¹⁷³

¹⁷⁰ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *El uso de internet com fines terroristas*. Nova York, 2013. 174 p.

¹⁷¹ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019

¹⁷² OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *El uso de internet com fines terroristas*. Nova York, 2013. 174 p.

¹⁷³ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019

O crescimento da utilização da internet na execução de atentados foi provavelmente proporcionado pela combinação entre novas tecnologias e o maior foco das forças de segurança na movimentação de potenciais terroristas, sobretudo os que retornam de zonas de conflito como a Síria e Iraque. Verificou-se ainda que a ampliação dessa nova forma de utilização da internet coincidiu com o aumento do terrorismo de “ator único” na Europa.

2.2.2.2.A Crescente Letalidade

Dados compilados pelo Departamento de Estado norte-americano apontam que nos anos 1990 foram registrados menos ataques terroristas do que na década anterior. Enquanto no primeiro período foram observados 382 atentados por ano, nos anos 1980 a média foi de 583 ações anuais. No entanto, desde o final dos anos 1980 tem sido possível observar uma tendência ascendente no que tange à letalidade do terrorismo internacional. Essa evolução se mostrou ainda mais evidente nos anos 1990. Enquanto em 1991, 102 pessoas morreram em virtude de 565 ações terroristas, em 1998, 274 incidentes deixaram 741 mortos¹⁷⁴.

Uma perspectiva um pouco mais ampla aponta que de 1968 até 1979 o número médio de vítimas por ataque terrorista internacional foi de 2,08. Nos anos 1980 esse número apresentou um ligeiro aumento, passando para 3,83. Os ataques perpetrados na década seguinte tiveram sua letalidade quase triplicada, passando a vitimar cerca de 10,38 pessoas por incidente¹⁷⁵.

O aumento no número absoluto de vítimas apontou para dois significados de extrema importância. O primeiro diz respeito à emergência de um tipo “mais maligno de terrorismo”. Para muitos estudiosos o terrorismo de fundo religioso seria mais perigoso do que aquele observado ao longo do século XX, justamente por se apresentar mais letal. Os novos grupos terroristas, em contraste com os que os precederam, parecem mais dispostos e determinados a infligir baixas em massa. Por sua vez, essa busca poderia funcionar como um incentivo para a utilização de armas químicas, biológicas e nucleares, produtos que supostamente tiveram sua disponibilidade aumentada após o colapso da União Soviética. A preocupação foi reforçada pelo ataque com gás sarin realizado pela organização japonesa Aum Shinrikyo ao metrô de

¹⁷⁴ CRONIN, Audrey Kurth. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter, 2002-2003), pp. 30-58. Concretamente p. 43. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092113?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 16 jul. 2019.

¹⁷⁵ PIAZZA, James A. Is Islamist Terrorism More Dangerous?: An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 62-88, 2009. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550802544698>> Acesso em 08 ago. 2019.

Tóquio em março de 1995. Posteriormente, exames de evidências encontradas no Afeganistão e no Paquistão revelaram o interesse da Al Qaeda por esse tipo de armas¹⁷⁶.

A escalada da letalidade do terrorismo internacional iniciada na década de 1990 e que prossegue até os dias atuais, serviu como inspiração para o terrorismo de cunho nacionalista, ou seja, aquele direcionado para uma determinada jurisdição estatal. Mudanças no perfil das vítimas são observadas em três situações principais: quando dirigentes de grupos armados pretendem imitar as práticas de outros, em períodos de decadência das organizações terroristas, e ainda para forçar a dissidência dos adversários em um conflito desgastante e sem solução aparente. Seja como for, a ampla difusão de procedimentos de violência entre organizações terroristas de formatos e propósitos tão assimétricos também é um indicador da globalização do fenômeno terrorista¹⁷⁷.

A mudança na forma de atuação dos grupos terroristas, visando alcançar um número cada vez maior de vítimas, pode ser atribuída aos seguintes fatores: a tentativa de voltar a sensibilizar uma opinião pública de certa forma já habituada à prática terrorista em um mundo saturado de informações; ao fim dos fatores que condicionavam e restringiam a prática do terrorismo no âmbito da Guerra Fria, e finalmente a presença de ideologias que justificam e incitam a morte dos que são apontados como inimigos¹⁷⁸.

Nas últimas décadas do século XX a opinião pública internacional, bem como a de diversos países, perdeu a sensibilidade a respeito de um terrorismo que se prolongava por décadas. Assim, mediante a introdução de modificações nas formas de atingimento das vítimas e destruição de bens, os neoterroristas buscam recuperar/ obter cobertura midiática massiva, de forma a atrair maior atenção e elevar os níveis de alarme social¹⁷⁹.

A emergência do terrorismo altamente letal também foi impulsionada pelo fim da Guerra Fria. O terrorismo, enquanto instrumento de política exterior orientado direta ou indiretamente (de forma preponderante) por Estados Unidos e União Soviética, encontrava-se, de certa forma, limitado aos âmbitos de influência e aos desígnios das mesmas, sobretudo pelo fato de ter suas ações custeadas pelas duas superpotências. Quando este cenário chegou ao fim,

¹⁷⁶ CRONIN, Audrey Kurth. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter, 2002-2003), pp. 30-58. Concretamente p. 43. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092113?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 16 jul. 2019.

¹⁷⁷ REINARES, Fernando. *Terrorismo Global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 72.

¹⁷⁸ Ibid., p. 75.

¹⁷⁹ Ibid., p. 76.

as organizações terroristas demonstraram sua capacidade não apenas de se autofinanciar, mas também de estabelecer relações simbióticas com autoridades governamentais, caso da Al Qaeda e do regime Talibã no Afeganistão. Esse quadro possibilitou que os grupos pudessem desenvolver sua própria estratégia de atuação, sem observar qualquer tipo de limitação e restrição, passando a depender apenas de suas habilidades¹⁸⁰.

Por fim, a crescente letalidade também possui estreita relação com as ideologias fundamentadoras desse novo tipo de terrorismo. A maioria das análises dedicadas à compreensão do aumento da mortalidade nos ataques terroristas dos últimos anos perpassa a questão da ascensão do terrorismo de tipo religioso¹⁸¹. De fato, estatísticas apontam que os grupos terroristas que possuem essa inspiração são mais propensos a infligir ataques com maiores números de baixas se comparados a outros grupos terroristas, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela I - Taxas de baixas de ataques terroristas internacionais por tipo de grupo (1968 a 2005)

Grupos¹⁸²	Número total de ataques	Vítimas por ataque (feridas e mortas)
Esquerdistas	2.240	9,82
Direitistas	879	2,41
Nacionalista-separatista	2.041	9,06
Religioso	809	38,10

Fonte: Adaptado de PIAZZA, 2009.

Por meio desses dados é possível observar que os grupos religiosos, ainda que tenham perpetrado o menor número de ataques terroristas, atingiram um número maior de vítimas do que os outros três tipos de grupos somados. *A priori*, as estatísticas acima mencionadas não

¹⁸⁰ REINARES, Fernando. *Terrorismo Global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 76-78.

¹⁸¹ PIAZZA, James A. Is Islamist Terrorism More Dangerous?: An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 62-88, 2009. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550802544698>> Acesso em 08 ago. 2019.

¹⁸² Na concepção de grupos “esquerdistas” estão incluídos os grupos classificados como anarquistas, antiglobalizadores, comunistas, socialistas e ambientais. Na de “direitistas” incluem-se organizações racistas, conservadores de direita e reacionários de direita.

fazem distinção acerca de qual a ideologia motivadora dos grupos religiosos, mas o fato é que nenhuma religião possui o monopólio da violência.

O terrorismo de inspiração religiosa se mostrou presente em setores fundamentalistas cristãos, judeus, assim como em algumas “seitas asiáticas”, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990. Recorde-se, por exemplo, a morte do então primeiro ministro israelense Yitzhak Rabin, provocada por um jovem judeu ortodoxo que afirmava ter seguido ordens divinas, ou a ação da seita Aum Shinrikyo com gás Sarin no metrô de Tóquio. Frise-se também que todos os cidadãos norte-americanos processados no país na década de 1980 por terrorismo encontravam-se vinculados ao movimento supremacista branco “Christian Identity”, que pratica uma visão racial do cristianismo, segundo a qual, caberia apenas aos brancos descendentes dos europeus realizarem os desígnios de Deus na Terra, inclusive recorrendo a violência¹⁸³.

Todavia, essas manifestações ocorreram em menor medida. A desagregação dos dados apresentados na Tabela I, especificamente no que tange aos grupos religiosos, aponta que as organizações islâmicas, assim consideradas aquelas “motivadas por interpretações de princípios políticos islâmicos ou por uma identidade religiosa e comunitária muçulmana” foram responsáveis pela realização de 93,6% dos atentados terroristas e produziram 86,9% das vítimas¹⁸⁴.

Uma análise ainda mais aprofundada revela que os grupos terroristas islâmicos “universais/abstratos”, como Al Qaeda e EI, são os maiores responsáveis pela escalada da letalidade do terrorismo contemporâneo. Mesmo empreendendo um menor número de ataques em relação aos grupos religiosos “estratégicos”, terminaram por vitimar um maior número de pessoas. Isso evidencia que os diferentes objetivos e estruturas organizacionais possuem influência no comportamento tático dessas organizações.

¹⁸³ REINARES, Fernando. *Terrorismo Global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 82.

¹⁸⁴ PIAZZA, James A. Is Islamist Terrorism More Dangerous?: An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 62-88, 2009. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550802544698>> Acesso em 08 ago. 2019.

Tabela II – Grupos terroristas islâmicos (1998-2005)¹⁸⁵

Grupos	Número de grupos	Número de ataques	Número total de vítimas	Número médio de vítimas por ataque
Todos os grupos islâmicos	138	1.543	32.444	21.1
Grupos “universais”	32	678	24.460	36.1
Grupos “estratégicos”	106	866	8.158	9.4

Fonte: Elaborado pela autora com base em PIAZZA, 2009.

Há três possíveis aspectos que poderiam explicar a maior letalidade dos grupos universais/abstratos. A primeira seria a ausência de identificação dos terroristas com seu público-alvo, especialmente no que tange ao seu modo de vida, visto como objetável. As vítimas seriam desumanizadas aos olhos dos terroristas e, em algumas situações, também sob a perspectiva de sua população de referência. Essa característica faria mais tolerável o ataque a alvos passíveis de gerar um maior número de vítimas, como a locais de grande movimento¹⁸⁶.

Esse elemento encontra-se estritamente conectado com o caráter indiscriminado do terrorismo contemporâneo, em contraposição a seletividade dos alvos observada em ondas de violência política anteriores. Qualquer pessoa, a qualquer momento, pode ser vítima de uma ação terrorista. Objetiva-se atingir o maior número de vítimas possível, independente de quem sejam. Para isso, as ações são executadas de forma imprevisível e com o emprego de meios altamente letais.

O segundo aspecto consistiria no fato de que, em comparação aos grupos de orientação nacionalista ou separatista, as organizações terroristas religiosas não esperam por aprovação ou apoio popular para suas ações, mas sim uma recompensa divina. Nesse sentido, as ações violentas são tidas como um “ato purificador”, demonstração pública de devoção e empenho a

¹⁸⁵ Conforme justificativa apresentada pelo autor, a decisão pela utilização de dados do período compreendido entre 1998-2005 se justifica em virtude de consistir em uma base de dados mais ampla, incluindo atentados terroristas domésticos e internacionais. Os dados anteriores (1968-1997) cobriam apenas ataques internacionais.

¹⁸⁶ JUERGENSMEYER, Mark. Terror mandated by god. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 9, 1997. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546559708427400>> Acesso em 12 ago. 2019.

causa e, nesse âmbito, os ataques com muitas baixas, assim como táticas extremas como ataques suicidas, não são apenas aceitáveis, como também desejáveis¹⁸⁷.

Por fim, os alvos dos terroristas globais consistem em sociedades e culturas inteiramente consideradas, e não apenas um público determinado, sua audiência é muito maior e abrange todos os membros da sociedade, inclusive os mais vulneráveis, como crianças, o que ampliaria o número de vítimas possíveis¹⁸⁸.

2.2.2.3. O Terrorismo Suicida

Em um retrospecto histórico é possível observar que os ataques suicidas possuem raízes tão antigas quanto o próprio terrorismo. Na Antiguidade e na Idade Média, os Sicari judeus e a Ordem dos Assassinos islâmicos já se utilizavam desse *modus operandi*. No século XVIII muçulmanos indianos e do sudeste asiático (das Filipinas e da ilha indonésia de Sumatra) também recorreram à tática na luta contra o domínio colonial¹⁸⁹.

Contudo, em que pese à existência desses precursores, o terrorismo suicida contemporâneo difere dessas operações históricas, nas quais a ação suicida era tida como um instrumento ou uma consequência inevitável (e às vezes desejada) de operações com elevado risco. Hodiernamente, as missões suicidas além dos danos às vítimas imediatas dos ataques possuem o objetivo de disseminar o medo e a ansiedade, afetando psicologicamente toda uma população¹⁹⁰.

Em nenhuma área do terrorismo contemporâneo, a religião teve um impacto maior do que na esfera dos atentados terroristas. No ano de 2005, 31 das 35 organizações que recorreram a essa tática eram islâmicas¹⁹¹.

Dentre os grupos terroristas contemporâneos, o Hezbollah foi o pioneiro na execução de ataques suicidas. Em abril de 1983, a organização atacou a embaixada norte-americana no Líbano, e em outubro do mesmo ano, os alvos foram simultaneamente a sede dos fuzileiros

¹⁸⁷ PIAZZA, James A. Is Islamist Terrorism More Dangerous?: An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure. *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, p. 62-88, 2009. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550802544698>> Acesso em 08 ago. 2019.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ SCHWEITZER, Yoram. Suicide Terrorism: Development & Characteristics. *International Institute for Counter-Terrorism Publications*, abr. 2000. Disponível em: <<https://www.ict.org.il/Article.aspx?ID=779#gsc.tab=0>> Acesso em 28 jul. 2019.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006. p. 131.

navais dos Estados Unidos e a Força Multinacional Francesa. Os últimos incidentes resultaram em 300 mortos e dezenas de feridos, e provocaram a retirada das forças ocidentais que ocupavam o país em virtude da guerra civil deflagrada. Posteriormente, os esforços do grupo foram dirigidos contra as forças de Israel, que também recuaram, movendo-se do centro do Líbano para uma região mais ao sul¹⁹².

Como resultado da incorporação desse novo *modus operandi*, o então pequeno e pouco conhecido grupo (até mesmo no Líbano) ganhou notoriedade perante a opinião pública mundial, o que também serviu para a disseminação da Revolução Islâmica ocorrida poucos anos antes no Irã. A difusão da imagem dos xiitas destemidos e prontos a se sacrificarem serviu como um instrumento de publicidade tanto para o Hezbollah quanto para seus patronos iranianos¹⁹³.

Posteriormente o grupo diminuiu consideravelmente o número de atentados suicidas, mas a prática, que se encontrava praticamente restrita ao Líbano e Kuwait, a partir de meados dos anos 1980 extrapolou as fronteiras do Oriente Médio e se disseminou para outras organizações terroristas, a exemplo dos Tigres de Liberação do Tamil Eelam (também conhecidos como Tigres Tâmeis ou LTTE na sigla em inglês para *Liberation Tigers of Tamil Eelam*). O grupo, que buscava a criação de um estado independente no norte do Sri Lanka, foi um dos que mais recorreu a esse tipo de ação. Entre os anos de 1987 e 2000 foram realizados 168 ataques suicidas. Dois deles tiveram como vítimas chefes de Estados, sendo a única organização terrorista que alcançou este feito até o momento. Em maio de 1991, o ex-primeiro ministro indiano Rajiv Gandhi foi morto por uma mulher-bomba de 17 anos durante a campanha para reeleição, e em 1993 o ataque foi dirigido contra Devlet Prendesa, do Sri Lanka¹⁹⁴.

Nos anos 1990, após se manifestar no Sri Lanka e na Índia, o terrorismo suicida se desdobrou também para a Argentina, Arábia Saudita, Quênia, Tanzânia e Israel. O último é destinatário de uma das maiores campanhas de atentados suicidas dos últimos tempos, levada a efeito essencialmente pelo Hamas. Desde o início da Segunda Intifada nenhuma outra organização terrorista palestina executou tantos atentados suicidas e provocou tantas baixas entre os israelenses quanto o referido grupo. A primeira grande ação suicida executada pela ala militar do Hamas (denominada *Izz-al-Din al-Qassam*) ocorreu no centro de Israel, em uma

¹⁹² SCHWEITZER, Yoram. Suicide Terrorism: Development & Characteristics. *International Institute for Counter-Terrorism Publications*, abr. 2000. Disponível em: <<https://www.ict.org.il/Article.aspx?ID=779#gsc.tab=0>> Acesso em 28 jul. 2019.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

estação central de ônibus. Esse meio de transporte tem sido o alvo preferido dos terroristas, especialmente no inverno e no verão, quando as janelas fechadas potencializam os efeitos das bombas¹⁹⁵.

Em que pese o pioneirismo e a considerável utilização dessa ferramenta pelas diversas organizações terroristas desde os anos 1980, após o 11 de setembro foi possível constatar um crescimento exponencial dos atentados suicidas. Verificou-se que 78% de todos os incidentes terroristas suicidas ocorridos entre 1968 e 2005 se concentraram nos últimos 4 anos, ou seja, a partir de 2001¹⁹⁶. Assim, embora não seja possível dizer que o terrorismo suicida é qualitativamente novo, certamente é possível afirmar que é quantitativamente inédito, e que essa tendência guarda estrita relação com a religião.

As características fundamentais dos atentados suicidas explicam sua forte atração pelas organizações terroristas. Primeiramente, consistem em operações menos complicadas e comprometedoras em comparação com outros tipos de atividade. Além disso, garantem ampla cobertura midiática e não exigem um plano de fuga, possivelmente um dos aspectos mais complicados de qualquer operação. Contudo, o traço mais importante é que consistem em ações baratas e eficazes. Seus custos normalmente situam-se na faixa dos 150 dólares. Qualquer fragmento de metal, incluindo pedaços de máquinas quebradas, pregos, porcas e parafusos, pode ser embalado conjuntamente com explosivos caseiros e amarrado ao corpo de um terrorista, o qual pode ser enviado a qualquer lugar onde haja uma reunião de pessoas, como meios de transportes, restaurantes, cafés, supermercados, estádios, dentre inúmeras outras possibilidades. Com a explosão, os fragmentos podem alcançar até 200 metros de distância¹⁹⁷.

Assim, em termos de custo-benefício as ações suicidas são as mais eficientes, na medida em que garantem o máximo de danos ao inimigo com o mínimo de perdas próprias, ainda que se considerem alguns gastos colaterais, como as indenizações pagas por alguns grupos terroristas às famílias dos terroristas suicidas. Trata-se de uma prática comum no âmbito do Hamas. A organização ainda reembolsa famílias de homens-bomba que tiveram suas casas destruídas por terem um terrorista como membro da família. A destruição dos imóveis vem

¹⁹⁵ MOGHADAM, Assaf. *Suicide bombings in the Israeli-Palestinian conflict: A conceptual framework*. Mai. 2002. Disponível em: <<http://publikationen.ub.unifrankfurt.de/opus4/frontdoor/index/index/year/2009/docId/17187>> Acesso em 07 ago 2019.

¹⁹⁶ HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006. p. 131.

¹⁹⁷ HOFFMAN, Bruce. The Logic of Suicide Terrorism. *The Atlantic Monthly*, jun. 2003. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1187.html>> Acesso em 27 jul. 2019.

sendo implementada pelo governo de Israel como forma de desencorajar a prática dessas ações no país, já que a maioria dos terroristas suicidas é apoiada pelas famílias¹⁹⁸.

Outro aspecto de suma importância é o poder que a ameaça iminente e inesperada do terrorismo suicida pode exercer sobre uma população, a ponto de redefinir o próprio senso de normalidade social. Embora esse quadro seja resultante do conjunto de toda atuação terrorista e não apenas dos ataques suicidas, estes costumam suscitar maior pavor na população, aparentemente em virtude de sua aparente aleatoriedade. Assim, medidas que antes seriam inconcebíveis, como a abstenção da prática de atividades cotidianas em virtude do medo, ou a adoção de novos e rígidos padrões de segurança, passam a moldar e fazer parte do contexto das sociedades modernas¹⁹⁹.

Apesar de seu aparente caráter arbitrário e irracional, os atentados suicidas consistem em uma atividade estratégica e tática, inteiramente calculada e conscientemente adotada. Os homens-bomba figuram como um ativo para as organizações terroristas. São, em essência, uma arma, empregada para compensar a inferioridade numérica e militar dos grupos terroristas ante as forças armadas e policiais dos Estados legalmente constituídos²⁰⁰.

A taxa de mortalidade dos atentados suicidas é quatro vezes maior do que o de outros atos terroristas. Uma “bomba humana” pode modificar sua estratégia com base na facilidade ou dificuldade de abordagem, nas medidas de segurança ou ainda na escassez ou densidade de pessoas. Essa ausência de sofisticação, tanto nos atos preparatórios quanto na execução, é que torna os atentados suicidas tão perigosos. “Tudo o que é necessário é disposição para matar e vontade de morrer”.²⁰¹

Todavia, o sucesso de um atentado suicida não é calculado apenas pelo número de vítimas, dependendo de outros fatores de difícil mensuração, como o efeito sobre a população alvo, a pressão política produzida, bem como o grau de cobertura midiática alcançado²⁰².

¹⁹⁸ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 304.

¹⁹⁹ HOFFMAN, Bruce. The Logic of Suicide Terrorism. *The Atlantic Monthly*, jun. 2003. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1187.html>> Acesso em 27 jul. 2019.

²⁰⁰ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 303.

²⁰¹ HOFFMAN, Bruce. The Logic of Suicide Terrorism. *The Atlantic Monthly*, jun. 2003. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1187.html>> Acesso em 27 jul. 2019. (Tradução nossa)

²⁰² MOGHADAM, Assaf. Suicide bombings in the Israeli-Palestinian conflict: A conceptual framework. Mai. 2002. Disponível em:

Para as organizações terroristas, a justificação religiosa possui a função de garantir o fluxo de terroristas necessário para sustentar esse tipo de operação. Para os homens-bomba, as ações são normalmente vistas pela ótica do martírio. Sobreviventes de atentados suicidas costumam relatar que imediatamente antes de detonar as bombas, os terroristas costumam sorrir. Na tradição islâmica xiita isso é conhecido como “bassamat al-farahou” (“sorriso de alegria”), e evidencia a crença na alegria da morte e na execução de uma ação moralmente elevada²⁰³.

Paradoxalmente, para alguns dos terroristas, a morte devolve a dignidade perdida e põe fim a uma vida de miséria e opressão. Em Grozny, na Chechênia, por exemplo, a grande maioria dos suicidas islâmicos provém de famílias já destruídas pelas tropas russas. Na ação de tomada do Teatro Dubrovka em Moscou em outubro de 2002, 18 dos 50 terroristas eram mulheres. Todas contavam com pouco mais de 20 anos de idade e, portanto, eram de uma geração criada durante a guerra, e que experimentou uma experiência cotidiana de violações e mortes. Muitas delas haviam sido vítimas de estupros²⁰⁴. Os terroristas atuais, assim como os que vieram antes deles, buscam explorar as frustrações das pessoas comuns²⁰⁵.

A participação feminina, aliás, é outro ponto a diferenciar o terrorismo suicida que emergiu na onda religiosa, daquele observado nas organizações de cunho nacionalista. Na atuação dos últimos era possível verificar elevadas taxas de ações suicidas praticadas por mulheres, como no LTTE (entre 30% e 40% das missões) e no PKK (11 dos 15 ataques efetivados pelo grupo). Os grupos fundamentalistas islâmicos sequer permitem que mulheres integrem a organização²⁰⁶.

O retrospecto do terrorismo suicida permite afirmar que o mesmo consiste em um importante instrumento a serviço da agenda política dos grupos armados, tendo exercido uma profunda influência em determinados momentos históricos, especialmente na negociação de

<<http://publikationen.ub.unifrankfurt.de/opus4/frontdoor/index/index/year/2009/docId/17187>> Acesso em 07 ago 2019.

²⁰³ HOFFMAN, Bruce. The Logic of Suicide Terrorism. *The Atlantic Monthly*, jun. 2003. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1187.html>> Acesso em 27 jul. 2019.

²⁰⁴ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 305.

²⁰⁵ CRONIN, Audrey Kurth. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter, 2002-2003), pp. 30-58. Em concreto p. 44. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092113?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 16 jul. 2019.

²⁰⁶ SCHWEITZER, Yoram. Suicide Terrorism: Development & Characteristics. *International Institute for Counter-Terrorism Publications*, abr. 2000. Disponível em: <<https://www.ict.org.il/Article.aspx?ID=779#gsc.tab=0>> Acesso em 28 jul. 2019.

acordos de paz. Nesse âmbito, conforme relatado, o Hezbollah foi bem sucedido no intento de expulsar as forças de manutenção da paz do Líbano; o Hamas no de adiar a implementação dos acordos de Oslo no Oriente Médio, e o LTTE conseguiu deter o envio de tropas indianas de manutenção da paz para o Sri Lanka e também adiar as negociações de paz no país²⁰⁷.

O incidente mais relevante da história do terrorismo contemporâneo, os atentados de 11-S, também foram atentados suicidas, e evidentemente, como todas as ações dessa natureza, teve seu sucesso atrelado à morte de seus perpetradores. As bombas consistiram nas próprias aeronaves, utilizadas como “mísseis guiados” pelos agentes da Al Qaeda. A relação custo-benefício dos atentados foi excelente. Estima-se que o grupo tenha gasto entre 400 e 500 mil dólares para a consecução dos ataques, cifra insignificante se comparada aos efeitos para os Estados Unidos e para a economia global, estimados em 500 bilhões de dólares. Com os ataques em solo americano, a Al Qaeda se tornou a primeira organização terrorista a executar com sucesso operações suicidas em terra, no ar e no mar²⁰⁸.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006. p. 134 e 136.

3. FINANCIAMENTO DE GRUPOS TERRORISTAS

Embora os custos de uma ação terrorista apresentem grande variabilidade conforme as características de cada evento em particular, de uma forma geral, não são necessárias grandes quantias para o cometimento de atentados. Os de Bali, por exemplo, ocorridos em outubro de 2002, embora tenham perdas estimadas em 1 bilhão de dólares para o turismo da Indonésia, custaram cerca de 35.000 dólares²⁰⁹.

Não obstante, para que um grupo terrorista persista como organização, a existência de recursos é fundamental. Em muitos casos pode ser necessária a construção de campos de treinamento, o fornecimento de moradia e alimentação para os integrantes, a aquisição de dispositivos de comunicação, como computadores e celulares, além de documentos de viagem ou falsos documentos de identificação, como passaportes, por exemplo. Ademais, algumas organizações pagam uma espécie de retribuição às famílias de terroristas mortos ou feridos em combate. Assim, os custos para manutenção de um grupo terrorista pode chegar a centenas de milhões de dólares por ano, a depender do tamanho e atividade do grupo²¹⁰.

Em uma perspectiva histórica, estudos voltados para as décadas de 1990 e 2000 apontam que o IRA Provisional (Provisional Irish Republican Army ou PIRA) possuía até os anos 1990 um orçamento de cerca de US\$ 15 milhões anuais; o rendimento do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (*Parti Karkerani Kurdistan* ou PKK), também para o mesmo período, era de US\$ 86 milhões por ano; os ingressos do Hezbollah estavam na ordem de US\$ 100 milhões a US\$ 200 milhões, podendo chegar a US\$ 400 milhões. Por fim, as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) chegaram a possuir renda anual de US\$ 1 bilhão²¹¹.

Dados de 2014 apontam que o Estado Islâmico era o grupo terrorista mais rico da história, com recursos estimados em US\$ 2 bilhões; seguido pelo Hamas, com renda de US\$ 1

²⁰⁹ ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 229.

²¹⁰ FREEMAN, Michael. The sources of terrorist financing: theory and typology. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 34, pp. 461–475, 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1057610X.2011.571193>> Acesso em 28 jun. 2019.

²¹¹ Ibid.

bilhão. A Al Qaeda, neste período, aparecia na quinta posição, com recursos estimados em US\$ 150 milhões²¹².

Assim, a disponibilidade de recursos financeiros é condição *sine qua non* para a existência, manutenção e atuação das organizações terroristas. Consequentemente, o combate ao financiamento do terrorismo é uma questão central e prioritária no enfrentamento ao mesmo.

No que tange as fontes de patrocínio, é possível apontar a Guerra Fria como ponto de inflexão. Antes e durante esse período alguns governos apoiaram e forneceram recursos econômicos e logísticos a grupos armados, tendo o terrorismo financiado por Estados se convertido em um elemento característico do conflito²¹³. Além dos casos já mencionados de Estados Unidos e União Soviética, países como França, Afeganistão, Cuba, Irã, Líbia, Coreia do Norte, Paquistão, Arábia Saudita e Turquia também financiaram organizações de cunho terrorista²¹⁴.

Após o fim desse período, com a diminuição do apoio público, observou-se a gradativa substituição do suporte estatal por fontes de financiamento essencialmente privadas. As organizações armadas passaram a buscar maior independência econômica, visando afastar-se das interferências externas. Como consequência, alianças se formaram, novas organizações autofinanciadas surgiram, assim como fontes alternativas de financiamento²¹⁵.

A principal diferença entre o terrorismo patrocinado por Estados e a violência política privatizada reside no fato de que no primeiro, o campo de ação do grupo permanece restrito aos interesses do governo patrocinador. Por outro lado, uma organização economicamente autossuficiente possui capacidade de autodeterminação, sendo a responsável por traçar toda sua estratégia de atuação.

O desejo de autonomia dos grupos, somado ao aumento do custo das atividades terroristas e a desregulação dos mercados observada na década de 1990, impulsionaram a

²¹² BLANCO, Mikel Buesa. Financiación del Terrorismo. *Información Comercial Española, ICE, Revista de Economía*, Espanha, n. 893, p. 27-50, nov./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1890>> Acesso em 27 jun. 2019.

²¹³ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 08 mai 2019.

²¹⁴ GIMENÉZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. Las finanzas del terrorismo de Al-Qaeda: una lucha desenfocada. *Athena Intelligence Journal*, Espanha, vol. 2, n. 22, 3 dez. 2007. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/47322/Vol2%20No%204%20Art%209.pdf>> Acesso em: 07 maio 2019.

²¹⁵ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 88 e p. 105.

globalização do fenômeno. À medida que os obstáculos econômicos e financeiros diminuían, crescia a capacidade de angariar recursos em outros países, de atuar em outros territórios e também de forjar acordos com outras organizações. Forçosamente, os grupos terroristas, além de conhecimento militar, necessitaram adquirir também habilidades empresariais²¹⁶.

A busca por novas formas de financiamento foi influenciada por outros fatores além da globalização. Os mecanismos adotados para a geração de renda variavam de acordo com a estrutura e tamanho do grupo, sua duração, forma de incorporação de novos membros, modo de organização, dentre outros²¹⁷.

Para gerar e administrar seus recursos, os grupos terroristas necessitaram estabelecer uma complexa e sofisticada rede financeira. A título de exemplo, a *Al Qaeda* contava com um comitê financeiro e de negócios especializado, composto por cerca de 20 membros, dentre os quais havia banqueiros, contadores e economistas²¹⁸.

Além de pessoal qualificado, generosamente remunerado, a “engenharia financeira” do terrorismo inclui ainda a utilização dos melhores escritórios, que normalmente não sabem que estão a serviço de organizações criminosas, o acesso a novas e avançadas tecnologias, a criação ou uso de empresas já constituídas (legais ou de fachada), assim como de organizações não governamentais (ONG’s) e entidades benéficas. Além disso, esses grupos também contam com o recebimento de contribuições privadas e com a renda oriunda de atividades ilegais²¹⁹.

Operações terroristas mais complexas normalmente demandam a combinação de várias fontes de recursos, legais e ilegais. Um bom exemplo consiste no ataque ao jornal satírico francês *Charlie Hebdo* realizado em 07 de janeiro de 2015. No caso mencionado, o dinheiro foi obtido por meio da venda de um veículo usado, de um empréstimo de 6 mil euros conseguido através de documentos falsos e com a renda proveniente da venda de produtos falsificados. Além disso, a *Al Qaeda* na Península Arábica, que reivindicou a autoria do atentado, alegou ter

²¹⁶ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51-52. Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 08 mai 2019.

²¹⁷ GIMENÉZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. Las finanzas del terrorismo de Al-Qaeda: una lucha desenfocada. *Athena Intelligence Journal*, Espanha, vol. 2, n. 22, 3 dez. 2007. Disponível em:

< <https://www.files.ethz.ch/isn/47322/Vol2%20No%204%20Art%209.pdf> > Acesso em: 07 maio 2019.

²¹⁸ ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 225.

²¹⁹ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51-52. Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 08 mai 2019.

financiado a operação. Os investigadores acreditam que em 2011 no Iêmen, a organização entregou a um dos terroristas 20 mil dólares em espécie para a realização dos atentados. Há ainda indícios que o sequestrador/ atirador responsável pelo atentado a um supermercado de produtos *Kosher* em 09 de janeiro de 2015 nos arredores de Paris, forneceu armas e dinheiro aos terroristas do Charlie Hebdo em nome do Estado Islâmico (EI)²²⁰.

3.1. RECURSOS PROCEDENTES DE ATIVIDADES LÍCITAS

O fato de grupos terroristas recorrerem a fontes legais de obtenção de recursos para o financiamento de suas atividades ocasionou mudanças significativas na legislação e nas formas de controle do sistema financeiro, especialmente no que tange ao branqueamento de capitais.

Esse movimento pôde ser observado de forma particular após os atentados de 11 de setembro e revelou que até aquele momento havia poucas normas específicas acerca da prevenção de financiamento ao terrorismo.

3.1.1. As Organizações Beneficentes Islâmicas e as Remessas dos Emigrantes

De forma ampla, as organizações sem fins lucrativos podem ser entendidas como “qualquer entidade legal que envolva-se na arrecadação ou no desembolso de fundos para ações beneficentes, religiosas, culturais, educacionais, sociais, fins fraternos ou humanitários, ou para fins de realização de algum outro tipo de trabalho”. A depender do país onde estão localizadas, podem se estabelecer por meio de variadas formas jurídicas e estão sujeitas a diferentes formas de controle e sistemas de supervisão.²²¹

Ainda que a maioria das organizações beneficentes islâmicas se dedique a um trabalho social legítimo, como a construção de mesquitas, escolas, centro culturais, tradução de textos religiosos, curso de árabe, informática, estudos corânicos, dentre outros serviços em prol da comunidade que representam, algumas delas foram apontadas como instrumentos de apoio direto ou indireto a grupos terroristas.

²²⁰ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. *Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019

²²¹ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 23 mai. 2019.

Verificam-se três formas principais de utilização indevida dessas entidades. A primeira consiste no desvio de recursos canalizando-os diretamente a grupos extremistas, o que pode ser feito pelas próprias organizações, quando constituídas ou desvirtuadas para este fim, ou por terroristas e simpatizantes infiltrados em institutos de caridade legítimos²²². A segunda compreende a utilização das instituições beneficentes, sobretudo as que possuem base internacional, como intermediárias para a movimentação de fundos²²³. E por fim, observa-se o apoio logístico a grupos armados, o qual pode ser prestado diretamente ou fornecido a terceiros, como entidades fundamentalistas ou escolas responsáveis por auxiliar, recrutar e treinar novos integrantes²²⁴.

Algumas instituições de caridade foram apontadas pelo governo norte-americano como fornecedoras de recursos para grupos terroristas, a exemplo da *Afghan Support Committee*, baseada no Afeganistão; da *Al Rashid Trust* e da *Wafa Humanitarian Organization*, sediadas no Paquistão; da *Revival of Islamic Heritage Society*, com base no Kuwait; da *al-Haramain Organization*, situada na Arábia Saudita e da *Holy Land Foundation for Relief and Development*, sediada nos Estados Unidos²²⁵. A última arrecadou no ano de 2001, apenas entre os americanos, 13 milhões de dólares²²⁶.

A *Benevolence International Foundation* também teve seus ativos congelados. A entidade foi criada em 1987 por um rico empresário saudita com o intuito de arrecadar fundos para os *mujahidin* afegãos. Em 1993, quando passou a contar com isenção fiscal nos Estados Unidos por se tratar de um entidade beneficente, começou a ser dirigida por um ex-combatente da *jihad* antissoviética. Em 2001 a entidade arrecadou mais de 3,6 milhões de dólares, dos quais

²²² ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 234.

²²³ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 23 mai. 2019.

²²⁴ GIMENÉZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. Las finanzas del terrorismo de Al-Qaeda: una lucha desenfocada. *Athena Intelligence Journal*, Espanha, vol. 2, n. 22, 3 dez. 2007. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/47322/Vol2%20No%204%20Art%209.pdf>> Acesso em: 07 maio 2019.

²²⁵ THE COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations*, Nova York, out. 2002, p. 8

²²⁶ THACHUK, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C, n. 191, p. 1-7, mai. 2002. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/25495/SF191-.pdf>> Acesso em 17 mai. 2019. p. 3.

2,7 milhões foram enviados a vítimas de guerra em oito países. Segundo autoridades norte-americanas, a maioria desses recursos foi destinada a grupos terroristas²²⁷.

O auxílio monetário proveniente de emigrantes, membros de diásporas e simpatizantes a organizações terroristas, por intermédio de instituições beneficentes, não se trata de um fato novo. Durante a década de 1970, norte-americanos de ascendência irlandesa reuniram cerca de 7 milhões de dólares e puderam suprir mais da metade das necessidades do caixa do IRA²²⁸. As doações, provenientes de todo os Estados Unidos, eram intermediadas pela Noraid (*Irish Northern Aid*), entidade sediada em Nova York²²⁹ e apontada pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos como agente do grupo terrorista²³⁰.

Além das doações diretas, as arrecadações ocorriam por meio da venda de publicações, promoção de eventos para arrecadação de fundos (como sorteios, bailes e desfiles) e através das contribuições de alguns sindicatos. Os recursos provenientes da Noraid eram transferidos a Green Cross de Belfast, organização oficialmente constituída para prestar apoio a famílias de presos republicanos, mas que em realidade era uma entidade de apoio econômico ao IRA²³¹.

As entidades benéficas islâmicas desenvolveram-se e prosperaram incentivadas pelos Estados Unidos durante a *yihad* contra os soviéticos no Afeganistão. Com o fim da guerra, as organizações beneficentes prosseguiram auxiliando combatentes muçulmanos em guerras similares²³².

Em algumas situações os doadores encontram-se cientes da destinação ilícita de seu dinheiro. Em outros, julgam que suas doações serão empregadas em esforços humanitários legítimos. E há ainda os casos nos quais não existe uma separação estrita entre fins benéficos e terroristas. Tomando-se como exemplo a *Dawa*, braço filantrópico do grupo terrorista islâmico *Hamas*, composta por dezenas de organizações de caridade que prestam serviços sociais a população palestina na Judéia, Samaria e Gaza, verifica-se que tais organizações proporcionam assistência à população em geral (preferencialmente aquelas mais próximas à organização), mas também às famílias de terroristas mortos ou feridos em atentados. Além de auxílio pecuniário,

²²⁷ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 286-287.

²²⁸ ADAMS, James. *The Financing of Terror*. Grã-Bretanha: New English Library, 1988. p. 172.

²²⁹ *Ibid.* p. 171.

²³⁰ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 82

²³¹ *Ibid.*, p. 80-81.

²³² *Ibid.*, p. 286.

são fornecidos subsídios educativos e até mesmo ajuda para reconstrução de locais demolidos em virtude da vinculação de seus proprietários com o terrorismo²³³.

Apenas na Arábia Saudita há cerca de 300 dessas organizações (incluindo algumas criadas para apoiar os *mujahidin* afegãos durante a ocupação soviética), as quais destinam anualmente mais de 6 milhões de dólares a causas islâmicas no exterior. Estudos apontam que durante anos, as sociedades benéficas e indivíduos sauditas representaram a maior fonte de ingresso de recursos da *Al Qaeda*²³⁴. A estrutura fiscal saudita, considerada o 4º país com maior liberdade fiscal no mundo²³⁵, dificulta o controle e fiscalização das organizações beneficentes, já que não é possível auditar as contas ou acompanhar imposições ou deduções monetárias dessas instituições²³⁶.

Essa dificuldade não se restringe a Arábia Saudita. A multiplicidade de padrões de manutenção de registros e procedimentos contábeis adotados pelas instituições, que variam de país para país, torna muito complexa a identificação de operações fraudulentas. A isso soma-se um incontável número de pequenas operações legítimas destinadas a essas organizações, as quais fazem parte da cultura de muitas comunidades (a exemplo da muçulmana), e que são realizadas com regularidade. Normalmente a detecção do uso dessas entidades por terroristas só ocorre quando uma pessoa, física ou jurídica a ela ligada, é incluída na lista de terroristas do Conselho de Segurança da ONU²³⁷.

Além dos recursos intermediados por entidades beneficentes, os grupos terroristas recorrem também a contribuições diretas, as quais podem ser originadas de membros da organização, de simpatizantes ou de doadores que não estão cientes da destinação ilegal de suas colaborações.

²³³ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51-52. Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 08 mai 2019.

²³⁴ THE COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, Nova York, out. 2002. p. 10.

²³⁵ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Como exportar: Arábia Saudita – 2011*. Brasília, 2011. 73 p.

²³⁶ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 222.

²³⁷ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 23 mai. 2019.

Uma dessas formas de financiamento consiste na manipulação de doações provenientes de uma das obrigações dos muçulmanos, o *Zakat*. Trata-se de um dos cinco pilares do Islã e institui o dever da caridade obrigatória. Sua exigibilidade e destinação encontram-se previstas no Alcorão, que determina a doação anual do equivalente a 2,5% do patrimônio de todo muçulmano a atividades beneficentes, calculado com base no que exceder um mínimo considerado como necessário para cada indivíduo viver dignamente²³⁸.

Segundo a teoria econômica islâmica, além da função primária de caridade, consistente no auxílio aos pobres, órfãos, e viajantes sem condições momentâneas de se manter, e ainda no custeio de atividades que contribuem para o bem estar da comunidade islâmica (como a construção de escolas, mesquitas e hospitais), o *Zakat* desempenha importantes funções econômicas. A primeira seria o estímulo ao investimento e aumento da renda de cada indivíduo, objetivando o cumprimento da obrigação sem que haja uma diminuição de suas riquezas (o que ao final, também seria benéfico a toda comunidade), e o segundo seria a “purificação das fontes de renda dos muçulmanos”. Isso porque todo recurso obtido por meio de atividades proibidas pelo Alcorão e pela *Suna*, quando destinado à caridade, tem o pecado a ele associado redimido²³⁹.

Os terroristas utilizam-se do instituto para arrecadação de fundos a nível local, entre vizinhos e comerciantes mais próximos²⁴⁰. Em diversas comunidades esse dinheiro é entregue a líderes religiosos ou instituições comunitárias que, por sua vez, o repassam a pessoas ou sociedades beneficentes que eles consideram idôneas²⁴¹. Não há nenhuma fiscalização ou regulação no âmbito dessa prática. Por não se tratar de um imposto oficial, as transferências de *Zakat* não são incluídas em livros de contabilidade e seus registros são destruídos quando as transações referentes a ele são concluídas. Por toda a conjuntura, e por representar uma imensa

²³⁸ JANTALIA, Fabiano. *Direito, economia e religião: As finanças islâmicas e seus arranjos alternativos de intermediação financeira*. 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. p. 70-71.

²³⁹ *Ibid.*, p. 145-146.

²⁴⁰ PASSAS, Nikos; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. La financiación del terrorismo de *Al Qaida*: mitos y realidades. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Espanha, nº 19, p. 493-521, 2007. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15>> Acesso em 24 mai. 2019.

²⁴¹ ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 234.

fonte de recursos, o instituto tem sido apontado como uma das formas utilizadas por grupos terroristas para obtenção de recursos²⁴².

Além das contribuições do *Zakat*, os grupos armados recorrem também a compatriotas residentes no exterior para fins de financiamento. A OLP cobra um imposto no valor de 5% sobre as rendas de todos os palestinos; albaneses que residiam na Alemanha e Suíça no final da década de 1990 enviaram o equivalente a 3% de suas rendas aos muçulmanos que lutavam na cidade de Pristina; já os norte-americanos de origem albanesa contribuíram com rádios, coletes a prova de balas e equipamentos de visão noturna para o Exército de Libertação de Kosovo (ELK)²⁴³.

3.1.2. O Financiamento Proveniente de Empresas

A privatização do terrorismo ampliou o espectro de atividades legais e ilegais desenvolvidas pelos grupos armados. Mesmo as pequenas células são incentivadas e capazes de se autofinanciar, inclusive as que se encontram “dormentes”, ou seja, a espera de ordens para atuar. Normalmente sua subsistência é alcançada por meio de pequenos negócios cujo aporte inicial é realizado pela organização terrorista²⁴⁴.

Os grupos utilizam empresas legalmente constituídas e também empresas fantasmas. As primeiras são empregadas no branqueamento de capitais e na geração de recursos que serão destinados ao próprio grupo. As empresas de fachada, por sua vez, se destinam normalmente a aquisição de materiais e a ocultação de aspectos da atividade terrorista²⁴⁵, como a verdadeira propriedade de contas bancárias e de ativos²⁴⁶.

Um dos maiores desafios no âmbito do combate à infraestrutura financeira do terrorismo consiste em identificar e cessar as atividades dessas empresas, que aparentemente operam sob

²⁴² NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 218.

²⁴³ *Ibid.*, p. 285.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 273.

²⁴⁵ ABUZA, Zachary. *Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático*. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 240.

²⁴⁶ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 23 mai. 2019.

a égide da legalidade.²⁴⁷ A dificuldade se torna ainda maior quando consideramos que elas se encontram espalhadas por todo o mundo e que suas atividades são diversificadas, com a alocação de recursos em vários setores.

Tomando-se como exemplo a *Al Qaeda*, é possível verificar que para a geração de recursos e fornecimento de suporte ao grupo, Osama Bin Laden estabeleceu uma gama bastante variada de empresas, dentre as quais a *holding* Wadi Al Aqiq, a construtora Al Hijra (ou Al Hiraj), a empresa de agricultura Al Themar Al Mubarak, além da Laden Internacional e da Taba Investments, ambas dedicadas a investimentos²⁴⁸.

No Quênia mantiveram empresas destinadas a criação de camarões e avestruzes e ligadas ao ramo pesqueiro. Na Turquia adquiriram trechos de florestas, provavelmente para o corte e posterior revenda da madeira. No Tajiquistão compraram propriedades agrícolas e, no Sudão, para onde o líder terrorista se mudou em 1991, as células da *Al Qaeda* administraram uma panificadora, uma fábrica de móveis e fazendas produtoras de culturas variadas (como amendoim e girassol). Para burlar as sanções impostas ao país, os produtos eram enviados a outros locais, como o Chipre (especialmente para a parte turca), e de lá para a Europa e América²⁴⁹.

Segundo serviços de inteligência norte-americanos, o próprio Osama Bin Laden chegou a possuir uma rede de lojas para o comércio de mel, intermediadas por empresas fantasmas e “testas de ferro”²⁵⁰. Além da *Al Qaeda*, outros grupos terroristas como a *Yihad* Islâmica do Egito utilizaram-se do produto para financiar suas atividades. Trata-se de uma mercadoria muito consumida no Oriente Médio e que oferece uma dupla vantagem: além de consistir em uma fonte legal de recursos, por suas características inerentes, como consistência e cheiro, serve muito bem a ocultação de produtos contrabandeados, como drogas, armas, ouro, aparelhos eletrônicos e até mesmo dinheiro em espécie²⁵¹.

²⁴⁷ ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 241.

²⁴⁸ BRITISH PRIME MINISTER. Responsibility for the terrorist atrocities in the United States, 11 september 2001 - an updated account, Londres, 14 nov. 2001. Disponível em: <<https://fas.org/irp/news/2001/11/ukreport.html>> Acesso em 22 mai. 2019.

²⁴⁹ SHAHAR, Yael. Tracing Bin Laden's Money - Easier Said Than Done. International Institute for Counter-Terrorism, Herzliya, Israel, 21 set. 2001. Disponível em: <<https://www.ict.org.il/Article/811/Tracing%20Bin%20Laden's%20Money%20-%20Easier%20Said%20Than%20Done#gsc.tab=0>> Acesso em 21 mai 2019.

²⁵⁰ Uma das empresas seria a International Al-Ikhlar Company, produtora de mel e outros doces.

²⁵¹ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 272.

Outro tipo de empresa comumente utilizado como fachada por organizações terroristas são as agências de viagens. Trata-se de um ramo que permite certa manipulação de valores com vistas ao superfaturamento, na medida em que os preços são dinâmicos e afetados por diversos fatores, como a cotação do dólar, o preço dos combustíveis ou por questões sazonais²⁵².

Na Malásia, a organização terrorista *Jemaah Islamiyah*, braço da *Al Qaeda* no sudeste asiático, controlava as empresas Green Laboratory Medicine, a qual preparava-se para adquirir vinte e uma toneladas de nitrato de amônio (das quais quatro foram efetivamente adquiridas) para utilização em atos terroristas na Singapura, e a Konsojaya, legalmente constituída para exportação de óleo de palma malaio e importação de mel, mas que de fato encobria a movimentação de recursos destinados ao terrorismo e a compra de artefatos para fabricação de bombas²⁵³.

Empresas legalmente constituídas também foram utilizadas por membros do grupo com o intuito de produzir divisas para a organização, caso da Al Risalah Trading Company da Malásia. Criada por Feri Halim, genro do líder e fundador da *Jemaah Islamiyah* Abdullah Sungkar com um capital de dez mil dólares, a empresa já havia fechado contratos com a administração pública malaia para a instalação de canalizações e construção de duas escolas e um estacionamento escolar no estado de Selangor. Halim e outro membro da organização terrorista foram detidos com base na Lei de Segurança Interior do país²⁵⁴.

3.1.3. Autofinanciamento de Células Independentes

Há indícios que um crescente número de células terroristas *jihadistas* em operação na Europa tem arrecadado dinheiro com o intuito de autofinanciar suas atividades, e não mais de enviar fundos para seus grupos de referência fora do espaço comunitário²⁵⁵.

Isso é especialmente comum quando consideramos os atentados de pequena proporção, normalmente empreendidos por um ou dois indivíduos, os chamados “lobos solitários”. Nestes

²⁵² SHELLY, Louise. El Financiamiento del Terrorismo. *Revista de análisis jurídico*, n. 4, outono. Disponível em: <https://www.cuentasclarasdigital.org/wp-content/uploads/2013/07/Louise-Shelly-El_financiamiento-del-Terrorismo.pdf> Acesso em 09 mai 2019.

²⁵³ ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 241-242.

²⁵⁴ Ibid. p. 245

²⁵⁵ EUROPOL. EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2011). 44 p. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2011-eu-terrorism-situation-and-trend-report>> Acesso em 13 ago. 2019.

casos, frequentemente, as fontes de financiamento possuem origens legais. Nestes casos, geralmente não há assistência material por parte da organização e os terroristas utilizam armas baratas a fim de reduzir as despesas ao mínimo, de forma que rendas oriundas de salários, benefícios sociais, venda de propriedades e empréstimos sejam suficientes para a consecução dos ataques²⁵⁶.

Um exemplo de atentado totalmente autofinanciado por meios lícitos ocorreu em junho de 2016 na França, quando dois policiais foram mortos em um atentado reivindicado pelo Estado Islâmico. O terrorista, que agiu sozinho, utilizou apenas três facas, um computador e um telefone celular, itens compatíveis com a renda oriunda de seu trabalho na empresa “Dr. Food”. Outros exemplos de ações subsidiadas por fontes lícitas, todas com militantes ligados a *Al Qaeda*, foram a tentativa de ataque a uma corrida de bicicletas que ocorreria em 2015 em Frankfurt, frustrada pela polícia alemã, custeada por meio de benefícios sociais dos terroristas; o atentado contra uma fábrica de gás próxima a cidade francesa de Lyon, também em 2015, cujo executor era motorista de caminhão; assim como as explosões contra o transporte público londrino ocorridas em 07 de julho de 2005, que foram financiadas por empréstimos e salários dos autores²⁵⁷.

Quando se tratam de eventos de maior proporção, os grupos normalmente recorrem à combinação de fontes legais e ilegais, caso dos atentados de 11 de março de 2004, em Madrid, que foram inteiramente autofinanciados por uma célula terrorista inspirada na *Al Qaeda*. Os custos do ataque foram estimados em 100 mil euros (45 mil euros para aquisição do material explosivo e cerca de 55 mil euros destinados essencialmente ao aluguel de imóveis para o alojamento e preparação dos terroristas). A maior parte dos recursos procedeu do tráfico de drogas e do roubo de veículos. O restante se originou da atividade laboral dos agentes. Foram detectados ainda fundos provenientes de prestações e subvenções públicas, como auxílio desemprego²⁵⁸.

Estudo desenvolvido pelo Norwegian Defence Research Establishment (FFI) demonstra que o autofinanciamento era uma tendência crescente entre as células terroristas. No âmbito da

²⁵⁶ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ RUBIO, Miguel Bustos. Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal. In: FERRÉ OLIVE, Juan Carlos; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (Dir.). *Financiación del Terrorismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. p. 53.

amostra analisada, no período compreendido entre 1994 e 2001 nenhum atentado foi inteiramente custeado com recursos dos próprios terroristas; de 2002 a 2007, 44% dos ataques foram inteiramente autofinanciados, e entre 2008 a 2013 os números subiram para 61%. Não obstante, desde 2014 esses números declinaram. Os estudiosos creditam essa atividade ao aumento do financiamento internacional do Estado Islâmico, que se tornou mais comum no período²⁵⁹.

3.2. O FINANCIAMENTO RESULTANTE DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ILEGAIS

De uma forma ampla, estima-se que as transações financeiras ilícitas ocorridas no planeta movimentem entre 2% e 5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. Uma fatia desses recursos destina-se ao funcionamento da máquina terrorista. Nesta esfera, as ações para arrecadação de fundos não diferem das de uma organização criminosa comum, sendo realizadas por meio de uma ampla gama de atividades²⁶⁰, eleitas conforme a base territorial, oportunidades disponíveis, e características intrínsecas a cada organização terrorista²⁶¹.

Sendo idêntica a forma de atuação de terroristas e do crime organizado, na maioria das vezes só foi possível estabelecer de forma conclusiva a conexão entre terrorismo e o exercício de atividades ilícitas quando algum indivíduo presente na lista de terroristas do Conselho de Segurança da ONU esteve envolvido nessas ações. Não obstante, embora não ainda não tenha sido possível determinar em que grau, restou evidenciado em vários casos concretos que trata-se de uma das formas utilizadas por terroristas para obtenção e movimentação de recursos²⁶².

Há três regiões no mundo nas quais há intensa interação entre crime organizado e terrorismo: na Chechênia, na região do Mar Negro, e na área da tríplice fronteira entre Brasil,

²⁵⁹ OFTEDAL, Emilie. The financing of jihadi terrorist cells in Europe. *FFI-rapport 2014/02234*, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 6 January 2015. Disponível em: <<https://www.ffi.no/no/Rapporter/14-02234.pdf>> Acesso em 21 jun. 2019.

²⁶⁰ THACHUK, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C, n. 191, p. 1-7, mai. 2002. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/25495/SF191-.pdf>> Acesso em 17 mai. 2019. p. 1

²⁶¹ BLANCO, Mikel Buesa. Financiación del Terrorismo. *Información Comercial Española, ICE, Revista de Economía*, Espanha, n. 893, p. 27-50, nov./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1890>> Acesso em 13 jun. 2019.

²⁶² GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 03 jun. 2019.

Argentina e Paraguai, com destaque para Ciudad del Este²⁶³. Embora seja possível observar maior interação nesses locais, é frequente que grupos terroristas de todo o mundo lancem mão de atividades ilícitas para o financiamento de suas atividades.

O recurso a esse tipo de ação apresenta algumas vantagens para a organização. A primeira consiste na confiabilidade da renda, no sentido de que é possível obter dinheiro de forma rápida e por repetidas vezes. A variedade de atividades ilegais à disposição do grupo e o fato de poderem ser executadas em qualquer local também são benefícios relevantes. Além disso, comparadas a outros métodos de obtenção de recursos, tratam-se, de uma forma geral, de atividades com menor grau de complexidade²⁶⁴.

Outro ganho menos evidente refere-se aos prejuízos a autoridade do Estado e, de forma indireta, ao aumento do poder das organizações terroristas. Em alguns casos, os grupos armados autofinanciados desenvolveram uma estrutura econômica e de poder extremamente expressiva em locais onde o Estado se encontrava afastado ou ausente, criando “Estados embriões”, nos quais a estrutura socioeconômica, notadamente depredadora, gira em torno da guerra. Nesse modelo, a violência é o instrumento utilizado para conquistar e manter o controle nos territórios ocupados²⁶⁵.

Naturalmente, o exercício de atividades ilegais também apresenta desvantagens. Alguns crimes, a exemplo da extorsão, apresentam limites. Se um limiar é ultrapassado durante um período de tempo prolongado, a fonte de renda tende a desaparecer. Além disso, é necessário que os grupos terroristas também evitem prejudicar os bens da população em nome de quem supostamente atuam, haja vista que o grupo depende desse segmento para obtenção de apoio político e também de militantes²⁶⁶.

²⁶³ SHELLEY, Louise; PICARELLI, John. Methods and motives: Exploring links between transnational organized crime and international terrorism. National Institute of Justice, Washington D.C, junho 2005. Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.2568&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em 08 jun. 2019.

²⁶⁴ FREEMAN, Michael. The sources of terrorist financing: theory and typology. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 34, pp. 461–475, 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1057610X.2011.571193>> Acesso em 06 jun. 2019.

²⁶⁵ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 131.

²⁶⁶ BLANCO, Mikel Buesa. Financiación del Terrorismo. *Información Comercial Española, ICE, Revista de Economía*, Espanha, n. 893, p. 27-50, nov./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1890>> Acesso em 13 jun. 2019.

Para grupos preocupados com a legitimidade e apoio popular, o recurso a determinadas ações, como tráfico de drogas e sequestros, pode minar o suporte da população. A título de exemplo, o IRA Provisório recusou-se a participar do comércio de entorpecentes na Irlanda do Norte por temer esse tipo de reação. Ademais, o acesso a grandes quantias pode fomentar a corrupção dentro da organização, sobretudo quando as atividades ilegais são empreendidas pelas células de forma isolada. E por fim, outro inconveniente a ser destacado refere-se ao aumento dos riscos, já que esse tipo de ação concentra naturalmente a maior atenção do Estado e das forças policiais²⁶⁷.

Nos últimos anos observou-se um declínio na utilização de atividades criminosas para o financiamento de ataques *jihadistas* na Europa. De 1994 a 2013, 38% dos ataques foram financiados, ao menos parcialmente, por meio de ações ilícitas. De 2014 a 2016, esse número caiu para 23%. Há três possíveis explicações para essa diminuição. A primeira seria o aumento dos recursos do EI, que dispensaria a necessidade dos terroristas se envolverem em crimes para financiar suas ações. A segunda seria uma eventual subnotificação das ações criminosas no período mais recente, já que consistem em atividades mais encobertas cujas informações levam mais tempo para serem divulgadas. Por fim, haveria a possibilidade de se tratar apenas de uma variabilidade natural, já que historicamente tem se observado uma oscilação considerável de um ano para outro, no financiamento de atividades terroristas por meio de ações criminosas, e isso pode ter sido potencializado pelo fato de o segundo período analisado ser bem menor que o primeiro²⁶⁸.

Não obstante, embora haja poucos indicativos de um aumento na integração entre redes criminosas e terroristas no que diz respeito a arrecadação de recursos para o financiamento de atentados, em outras áreas há uma convergência crescente, como no caso de recrutamentos e na aquisição de armamentos e outros artigos logísticos²⁶⁹.

3.2.1 Furtos, Roubos e Fraudes de Cartão de Crédito

Embora em algumas situações os terroristas recorram a atividades sofisticadas para o financiamento de suas operações, em outras, optam por crimes mais corriqueiros, como furtos

²⁶⁷ FREEMAN, Michael. The sources of terrorist financing: theory and typology. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 34, pp. 461–475, 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1057610X.2011.571193>> Acesso em 06 jun. 2019.

²⁶⁸ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019

²⁶⁹ Ibid.

e roubos. O mais notório consistiu no roubo ao Banco Britânico do Oriente Médio, realizado em 1976 pelos grupos terroristas rivais OLP e Falange Cristã, e que chegou a figurar no *Guinness Book* como o maior da história.

Na Europa, por duas décadas (1965-1985) o ETA valeu-se dessa via, tendo como alvos preferenciais empresas e bancos²⁷⁰. Documentos apontam que em dez anos o grupo arrecadou cerca de 4,8 milhões de euros com a atividade. Não obstante, em virtude dos altos riscos envolvidos, a partir de meados dos anos 1980, a prática foi sendo gradualmente preterida²⁷¹.

Dentre os grupos terroristas islâmicos, verificou-se que parte dos recursos da célula da *Jemaah Islamiyah* responsável pelos atentados a Bali provinha de roubos a joalherias, e que, especificamente, parte da operação supracitada foi financiada com dinheiro oriundo do roubo a loja *Elita Gold Store*, do qual participaram quatro, dos dezesseis detidos por envolvimento no atentado. Restou comprovado que outra parte do ataque foi financiada por meio de fraudes em cartões de crédito. Um dos líderes do atentado utilizava cartões roubados para a compra de produtos *online*, especialmente joias, para posterior revenda e geração de divisas²⁷². Além da *Jemaah Islamiya*, a GIA e a *Al Qaeda* no Magreb Islâmico (antigo Grupo Salafista para a Predicação e Combate) também se utilizaram do artifício da falsificação de cartões de crédito para a arrecadação de recursos²⁷³.

Um dos eventos mais emblemáticos envolvendo o uso fraudulento de cartões refere-se ao caso Reino Unido x Younes Tsouli, Mughal Waseem e Tariq al-Daour. Entre junho e outubro de 2005, os três indivíduos se dedicaram a compra, construção e manutenção de um grande número de *sites* e fóruns na internet voltados a publicação de materiais que incitavam o cometimento de atos terroristas. O custo da atividade era suportado por meio de fraudes a cartões de crédito. Os criminosos obtinham os dados por meio do acesso aos registros dos correntistas, pirataria ou por desvios fraudulentos no âmbito das próprias instituições

²⁷⁰ BUESA, Mikel. Consecuencias económicas del terrorismo nacionalista en el país vasco. Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid, Documento de trabajo n. 53, jan. 2006. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/7939/1/53.pdf>> Acesso em 05 jun. 2019.

²⁷¹ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 90.

²⁷² ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 261.

²⁷³ PASSAS, Nikos; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. La financiación del terrorismo de *Al Qaida*: mitos y realidades. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Espanha, nº 19, p. 493-521, 2007. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15>> Acesso em 24 mai. 2019.

financeiras. Cerca de 1400 cartões de crédito foram utilizados e geraram 1.6 milhão de libras esterlinas em divisas para o financiamento das atividades terroristas²⁷⁴.

3.2.2. Tráfico e Contrabando

Dentre as ações ilegais empreendidas por grupos terroristas, o contrabando é seguramente a atividade que gera as maiores divisas. A gama de produtos contrabandeados é enorme, e vai desde cigarros, álcool e aparatos eletrônicos até diamantes. Trata-se de um crime de difícil combate, pois em muitos locais conta com a anuência e participação da sociedade, já que permite o acesso de uma camada da população a artigos que seriam excessivamente caros no mercado formal, além de consistir em uma fonte de renda para habitantes de regiões pobres, a exemplo do cinturão tribal do Paquistão. Segundo estudo desenvolvido pela ONU em 1999, as cifras de produtos contrabandeados do Afeganistão ao Paquistão chegavam a quase 1 bilhão de dólares, e do Afeganistão ao Iraque a 140 milhões de dólares. Ainda segundo as Nações Unidas, desse total, 36 milhões de dólares tiveram como destino o governo Talibã. Para o Banco Mundial os valores chegaram a 75 milhões de dólares²⁷⁵.

A atividade se converteu em uma importante fonte de financiamento para grupos terroristas, pois além de altamente rentável, há grande dificuldade em seguir o rastro de produtos contrabandeados, mesmo porque, na maioria das vezes, os mesmos são transportados e negociados por pessoas que não guardam nenhuma relação com a organização²⁷⁶. Além disso, possui dupla função para os grupos terroristas. Serve tanto a geração de recursos, quanto a lavagem de dinheiro.

Ciudad del Este, sabidamente um dos maiores centro de contrabando do mundo, funciona como centro de operações de vários grupos armados islâmicos, a exemplo da *Al Qaeda*, *Hezbollah* e da *Jihad Islâmica*, os quais encontram-se envolvidos em diversas operações destinadas a captação de recursos, como tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e, naturalmente, o contrabando²⁷⁷. A cidade apresenta uma superconcentração de empresas, nas quais é possível

²⁷⁴ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *El uso de internet com fines terroristas*. Nova York, 2013. 174 p. p. 41.

²⁷⁵ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 291-292.

²⁷⁶ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 05 jun. 2019.

²⁷⁷ BERRY, LaVerle et. al. *Nations Hospitable to Organized Crime and Terrorism*, Washington D.C, Library of Congress, 2003. Disponível em: <http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/Nats_Hospitable.pdf> Acesso em 08 jun. 2019.

encontrar todo tipo de mercadoria, incluindo tipos variados de armas e sofisticados *hardwares* militares²⁷⁸. Estima-se que em sete anos (1996-2003) 50 milhões de dólares foram enviadas da cidade paraguaia para as contas do *Hezbollah*. Em 2001 foram congelados 22 milhões de dólares em mais de quarenta contas utilizadas para o envio de dinheiro a grupos armados do Oriente Médio²⁷⁹.

As armas são um produto de primeira escolha no extenso leque do contrabando. Embora 80% da produção mundial esteja a cargo dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, a saber, Estados Unidos, Rússia, China, França e Grã-Bretanha, mais de 70 países (sobretudo, economias em desenvolvimento) as produzem e exportam. Graças aos excedentes e as facilidades de aquisição de armamentos em alguns países, especialmente naqueles onde há conflitos em andamento, os terroristas conseguiram se inserir com facilidade neste mercado²⁸⁰.

O ouro e as pedras preciosas também são artigos frequentemente contrabandeados, já que possuem características que os tornam alternativas interessantes tanto para a geração de recursos quanto para o branqueamento de capitais. Ambos apresentam alto valor intrínseco em uma forma relativamente compacta, além de oferecer o potencial anonimato nas operações que envolvem sua negociação²⁸¹.

O ouro possui fácil convertibilidade em moeda, podendo ser comprado e vendido com facilidade no mundo todo. Além disso, pode ser prontamente fundido (adotando várias formas), camuflado e contrabandeado. Contudo, embora haja convicção da sua utilização para lavagem de dinheiro, há poucos relatos concretos acerca de sua utilização especificamente para

²⁷⁸ SHELLEY, Louise; PICARELLI, John. *Methods and motives: Exploring links between transnational organized crime and international terrorism*. National Institute of Justice, Washington D.C, junho 2005. Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.2568&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em 08 jun. 2019.

²⁷⁹ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004, p. 293.

²⁸⁰ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 05 jun. 2019.

²⁸¹ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 03 jun. 2019.

movimentação de ativos terroristas, ainda que haja fortes indícios que ambas as atividades caminhem juntas²⁸².

Dentre as pedras preciosas, há a preferência pelos diamantes, um produto de fácil transporte e ocultação, e que possui um valor muito elevado em relação a seu peso. Em 2002, enquanto uma libra de ouro valia US\$ 4.800,00, o mesmo peso de diamantes era negociado a US\$ 225.000,00. Funcionários do extinto Tribunal Especial para Serra Leoa coordenado pela ONU, representantes da ONG inglesa Global Witness, além de especialistas internacionais afirmam que nos meses que antecederam os atentados de 11 de setembro a *Al Qaeda* adquiriu diamantes de grupos armados africanos²⁸³.

O tráfico de drogas também consiste em uma importante fonte de ingressos para alguns grupos terroristas. É cediço que as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Sendero Luminoso no Peru, os rebeldes maoístas na Índia e os Talibãs no Afeganistão recorreram ao dinheiro proveniente dos entorpecentes para o financiamento de suas atividades. Além dos recursos, esse mercado também pode proporcionar aos terroristas vantagens logísticas, já que se trata de um meio no qual é possível obter com facilidade armas, explosivos, veículos e outros itens semelhantes²⁸⁴.

O dinheiro proveniente do tráfico de cocaína representou a maior fonte de recursos das FARC, e estima-se que o Talibã afegão tenha lucrado entre 70 e 400 milhões de dólares por ano com o tráfico de ópio. Embora seja possível observar o envolvimento de alguns grupos com o cultivo e venda de drogas, a maioria deles participa de atividades ligadas à movimentação e distribuição, que também apresenta alta rentabilidade. O PKK, por exemplo, é apontado como um importante elo no tráfico de heroína do sudoeste asiático para a Europa. Durante o percurso, verifica-se um acréscimo ao valor do produto. Enquanto na Tailândia um quilo da droga é comercializado entre mil e dois mil dólares, na Turquia o valor passa para seis a oito mil dólares, chegando a duzentos mil dólares na Alemanha²⁸⁵.

²⁸² UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms*. Washington D.C, nov. 2003. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/250/240616.pdf>> Acesso em 04 jun. 2019.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 05 jun. 2019.

²⁸⁵ FREEMAN, Michael. The sources of terrorist financing: theory and typology. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 34, pp. 461-475, 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1057610X.2011.571193>> Acesso em 06 jun. 2019.

Por fim, o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes²⁸⁶ também têm sido utilizados por grupos terroristas islâmicos como o argelino GIA (*Groupe Islamique Armé* ou Grupo Armado Islâmico) e a *Jemaah Islamiyah* para a geração de divisas.²⁸⁷ Além disso, ambos os grupos e também o Estado Islâmico tem se aproveitado de contrabandistas de pessoas para facilitar e organizar a viagem de terroristas para o cometimento de atentados, bem como na obtenção de documentação falsa²⁸⁸.

3.2.3. Sequestros, extorsões e o “imposto revolucionário”

Por meio do sequestro os terroristas esperam obter das famílias, empresas ou países aos quais as vítimas pertencem, determinadas quantias em dinheiro, além de produzir algum tipo de efeito sobre o governo e a população em geral. Assim, mais do que uma fonte de financiamento, os sequestros representam um instrumento de negociação política e uma forma de disseminar o medo com vistas a futuros atos de extorsão. Segundo o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos no ano de 2014 o Estado Islâmico arrecadou entre 20 e 45 milhões de dólares por essa via²⁸⁹. As FARC, por sua vez, foram um dos grupos terroristas que mais recorreu a esse tipo de delito, tendo arrecadado entre 1996 e 2012 cerca de 1,25 bilhão de dólares²⁹⁰.

Até meados da década de 1990, o mesmo crime representou a maior fonte de ingressos do ETA²⁹¹. Em 1984 o governo espanhol anunciou que iria processar pessoas que atuassem como intermediários nos casos de sequestros, e que tomaria medidas legais para prevenir a movimentação de recursos destinados ao financiamento de grupos terroristas, a exemplo do

²⁸⁶ Para a diferença entre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes veja-se: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>> Acesso em 16 jun. 2019.

²⁸⁷ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 05 jun. 2019.

²⁸⁸ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019.

²⁸⁹ RUBIO, Miguel Bustos. Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal. In: FERRÉ OLIVE, Juan Carlos; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (Dir.). *Financiación del Terrorismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. p. 47.

²⁹⁰ FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Fiscalía presenta el informe de las rentas criminales de las desmovilizadas Farc y el recuento histórico de la victimización a líderes sociales por parte de agentes del Estado. Bogotá, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-presenta-el-informe-de-las-rentas-criminales-de-las-desmovilizadas-farc-y-el-recuento-historico-de-la-victimizacion-a-lideres-sociales-por-parte-de-agentes-del-estado/>> Acesso em 05 jun. 2019.

²⁹¹ BUESA, Mikel. Consecuencias económicas del terrorismo nacionalista en el país vasco. Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid, Documento de trabajo n. 53, jan. 2006. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/7939/1/53.pdf>> Acesso em 05 jun. 2019.

congelamento das contas bancárias das vítimas e seus familiares. A Itália foi pioneira nessa medida, contudo sem muito sucesso, já que esse delito e as negociações dele decorrentes continuaram ocorrendo²⁹².

Muitos dos sequestrados pelo ETA eram empresários que haviam sido vítimas de extorsão e não pagaram a quantia exigida ou denunciaram o caso às autoridades. O grupo espanhol, assim como várias outras organizações terroristas, praticava a extorsão em troca de segurança. Com uma estratégia apoiada em raptos, homicídios e ataques contra as instalações profissionais dos que se recusavam a ceder a chantagem, o grupo fortalecia sua estratégia de cobrança do eufemisticamente chamado “imposto revolucionário”²⁹³. Havia a compreensão por parte dos terroristas de que todos os habitantes do País Basco possuíam a obrigação legal e moral de custear a resistência contra o governo espanhol. Assim, tal qual em um Estado independente, impunham o pagamento de um “imposto” aos cidadãos²⁹⁴. Por meio de extorsões o ETA chegou a arrecadar 2,5 milhões de euros por ano²⁹⁵.

O Estado Islâmico, enquanto “Estado” autodeclarado, também cobrava impostos dos civis que viviam em territórios ocupados pelo grupo, estimando-se que tenham arrecadado, apenas por essa via, mais de 360 milhões de dólares por ano. Afirma-se que o EI possuiu uma das melhores estruturas econômica e financeira entre as organizações terroristas modernas²⁹⁶.

A cobrança para evitar atos de violência e vandalismo é uma estratégia adotada por organizações terroristas em todo o mundo. No ano 2000 as FARC declararam a obrigatoriedade de pagamento do “imposto revolucionário” a todos que possuíssem patrimônio superior a 1 milhão de dólares, sob pena de invasão de suas terras e sequestro de familiares²⁹⁷; o talibã paquistanês publica uma “tabela de impostos”, relacionando algumas atividades ao pagamento

²⁹² ADAMS, James. *The financing of terror*. Grã-Bretanha: New English Library, 1988. p. 260.

²⁹³ BUESA, Mikel. Consecuencias económicas del terrorismo nacionalista en el país vasco. Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid, Documento de trabajo n. 53, jan. 2006. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/7939/1/53.pdf>> Acesso em 05 jun. 2019.

²⁹⁴ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 91.

²⁹⁵ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 05 jun. 2019.

²⁹⁶ RUBIO, Miguel Bustos. Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal. In: FERRÉ OLIVE, Juan Carlos; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (Dir.). *Financiación del Terrorismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. p. 48.

²⁹⁷ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 05 jun. 2019.

de taxas específicas²⁹⁸, e as extorsões realizadas pelo Hezbollah a empresários da região do Vale do Beca, no Líbano, representa uma importante fonte de recursos para o grupo²⁹⁹.

Todavia, não se trata de um método novo. Nas décadas de 1960 e 1970, após o bem sucedido sequestro do avião da companhia El Al, que se converteu em um marco das estratégias de financiamento do terrorismo, algumas empresas aéreas foram coagidas a pagar uma espécie de seguro para evitar futuros sequestros, cujo custo oscilava entre 5 e 10 milhões de dólares por ano. Em 1972, após atentados contra instalações petrolíferas localizadas na cidade holandesa de Rotterdam, as companhias deste setor também se juntaram ao “acordo de segurança”. A Aramco (atualmente Saudi Aramco), maior produtora de petróleo do mundo, aderiu ao acordo depois que um grupo de funcionários foi agredido no aeroporto de Roma, e a própria OPEP, depois do ataque a sua sede em Viena em 1975, teria pago 100 milhões de dólares aos terroristas para salvaguardar seus interesses³⁰⁰.

Essa forma de arrecadação de recursos, baseada na depredação e na violência, embora eficiente a curto prazo, resulta no esgotamento dos recursos locais e na diminuição do apoio político ao grupo. Além disso, para a população o impacto é intenso, resultando em deslocamentos forçados, pobreza e morte³⁰¹.

A título de exemplo, na década de 1970, no início da atividade terrorista do ETA no País Basco, a indústria local estava a pleno vapor e a região era a terceira mais rica da Espanha em renda *per capita*. Após 30 anos de terrorismo, aí incluído o período de ações mais violentas por parte do grupo, havia caído para a sexta posição. Os métodos empregados para obtenção de recursos, especialmente os sequestros, roubos e extorsões, abalaram a prosperidade econômica da região, de modo que a recessão econômica local pôde ser atribuída, ao menos parcialmente, aos efeitos do terrorismo. O conflito, inclusive, era apontado como um fator desencorajador de investimentos domésticos e internacionais³⁰².

²⁹⁸ FREEMAN, Michael. The sources of terrorist financing: theory and typology. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 34, pp. 461–475, maio 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1057610X.2011.571193>> Acesso em 06 jun. 2019.

²⁹⁹ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 298.

³⁰⁰ Ibid. p. 87.

³⁰¹ LE BILLON, Philippe. The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know. *Network Paper*, Humanitarian Practice Network, Londres, n. 33, p. 15-18, jul. 2000. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/546.pdf>> Acesso em 20 mai. 2019. p. 8.

³⁰² ABADIE, Alberto; GARDEAZABAL, Javier. The economic costs of conflict: A case-control study for the Basque Country. *NBER Working Paper n. 8478*, National Bureau of Economic Research, Cambridge,

Como consequência, os recursos foram diminuindo, fábricas fecharam e empresários bascos, alvos preferenciais das ações terroristas, partiram. Documentos comprovam que em 1985, 65% dos gastos do grupo e os salários dos militantes do ETA eram pagos em francos franceses, indicando que a organização necessitou atravessar a fronteira até o País Basco francês para arrecadar fundos³⁰³.

3.3. A MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS

A acumulação de recursos no âmbito das organizações terroristas não se trata de um fim em si mesma. Consiste em um meio para o alcance de outros objetivos, como a manutenção do grupo e a realização de atentados. Nesse sentido, a atividade de movimentação do dinheiro entre a rede de células se reveste de especial importância.

Uma vez arrecadados, os fundos são transferidos por meio de um conjunto de mecanismos. Verifica-se que há pouca diferença entre os métodos utilizados por terroristas ou organizações criminosas comuns para ocultar ou obscurecer a ligação entre a origem e o destino do dinheiro³⁰⁴.

O mais usual consiste na utilização do próprio sistema financeiro global, incluindo bancos e outras instituições financeiras tradicionais. Naturalmente, há a preferência por jurisdições com supervisão bancária limitada, leis anti-branqueamento de capitais flexíveis ou inexistentes e com uma cultura de sigilo bancário³⁰⁵.

As modernas técnicas de transferências de capitais são combinadas a práticas seculares de movimentação de dinheiro como a *hawala*, ou a entrega em espécie de recursos. Se por um lado essa variedade de formas oferece vantagens estratégicas aos terroristas, por outro, quanto mais transações são realizadas, maiores são as chances das operações serem detectadas³⁰⁶.

Massachusetts, Estados Unidos, set. 2001. Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w8478>> Acesso em 11 jun. 2019.

³⁰³ NAPOLEONI, Loretta. *YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona: Ediciones Urano, 2004. p. 92.

³⁰⁴ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 23 mai. 2019.

³⁰⁵ THE COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, Nova York, out. 2002. p. 9.

³⁰⁶ THACHUK, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C, n. 191, p. 1-7, mai. 2002. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/25495/SF191-.pdf>> Acesso em 17 mai. 2019. p. 1

3.3.1 Sistemas Informais de Transferência de Valores: A *hawala*

Existem diversos sistemas destinados à movimentação de recursos fora do sistema financeiro formal. Os mais antigos e tradicionais possuem origem na China e na Índia, e se expandiram para todo o mundo com a imigração e a globalização. O método mais usual é a *hawala*, uma prática secular de transferência de recursos baseada na confiança³⁰⁷. De acordo com o país, pode receber outras denominações, como *Fei-Chi'ien* na China, *Padala* nas Filipinas, *Hundi* na Índia, *Hui Kuan* em Hong Kong e *Pei Kwan* na Tailândia³⁰⁸.

Na *hawala*

a transação inicial pode consistir numa remessa de um cliente (CA) do país A ou em um pagamento que tem sua origem em qualquer obrigação anterior, para outro cliente (CB) no país B. Um *hawaladar* do país A (HA) recebe fundos da CA em uma moeda e, por sua vez, fornece um código para fins de autenticação. Então ele manda seu correspondente do país B (HB) para entregar de uma quantia equivalente em moeda local a um beneficiário designado (CB), que tem que divulgar o código para receber os fundos. A remuneração do HA pode consistir em uma comissão ou um diferencial cambial. Uma vez que a remessa tenha sido feita, HA tem uma responsabilidade contra a HB, e a liquidação de suas posições é feita por vários meios de pagamento, sejam financeiros ou de bens e serviços³⁰⁹.

Trata-se de um sistema legítimo de transferência de recursos utilizado por milhões de pessoas em todo o mundo. Em países desenvolvidos é normalmente empregado por imigrantes que desejam enviar dinheiro a familiares que residem em locais remotos. Em outras regiões consiste no único meio confiável para o recebimento e envio de fundos, ante a ausência de um sistema financeiro formal. Na Somália, por exemplo, com o colapso do sistema bancário decorrente de guerra civil ocorrida na década de 1990, a *hawala* foi o único meio a disposição

³⁰⁷ “A implementação da *hawala* está documentada desde os tempos do califado abássida no século IX. Para corrigir o problema de transporte de dinheiro, juristas inventaram o sistema de *hawala*. Este consistia em um indivíduo A, que confiava a B uma carta solicitando que C, residente em outra cidade, adiantasse a A certa quantia na chegada”. (SHELLY, Louise. El Financiamiento del Terrorismo. *Revista de análisis jurídico*, n. 4, outono. Disponível em: <<https://www.cuentasclarasdigital.org/wp-content/uploads/2013/07/Louise-Shelly-El-financiamiento-del-Terrorismo.pdf>> Acesso em 09 mai 2019. p. 11.) (tradução nossa)

³⁰⁸ PASSAS, Nikos; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. La financiación del terrorismo de *Al Qaida*: mitos y realidades. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Espanha, nº 19, p. 493-521, 2007. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15>> Acesso em 24 mai. 2019.

³⁰⁹ EL-QORCHI, MOHAMMED. Hawala: ¿Cómo funciona este sistema de transferencia informal de fondos? ¿Debe ser regulado? *Revista Finanzas y Desarrollo*, Fundo Monetário Internacional, Washington D.C, p. 31-33, dez. 2002. (tradução nossa). Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/12/pdf/elqorchi.pdf>> Acesso em 15 mai 2019.

de refugiados e de empresas e agentes não governamentais que necessitavam pagar seus funcionários³¹⁰.

No Afeganistão ocorreu situação semelhante. Os anos de conflito tornaram o setor bancário tradicional praticamente inoperante, sobretudo durante o governo Talibã, quando foram impostas sanções internacionais ao país. As instituições financeiras afegãs apresentavam um quadro de tecnologia bancária insuficiente, pessoal sem especialização e uma estrutura legal, reguladora e operacional desatualizada. Diante desse cenário o mercado informal, já consolidado e utilizado pela população há centenas de anos, ampliou-se, oferecendo um serviço confiável e barato para a transferência de recursos no âmbito doméstico e internacional³¹¹.

O sistema também é muito utilizado para o envio de recursos a locais onde as taxas bancárias de remessa são elevadas, caso dos países africanos, como África do Sul, Gana e Tanzânia, que possuem os custos mais altos do mundo, na ordem de 20%³¹².

Todo o sistema encontra-se alicerçado na confiança, não havendo nenhum tipo de regulamentação. Igualmente, não há qualquer movimentação dos recursos, seja física, eletrônica ou por meio de sistemas. O operador que recebeu o dinheiro na origem entra em contato com outro agente, com quem mantém relações comerciais ou de confiança pessoal, para que o mesmo se encarregue de entregar a quantia designada ao destinatário. Quando a transação é efetivada, cria-se uma dívida entre um *hawaladar* e outro, que será compensada por meio de outras operações realizadas entre ambos³¹³, que podem consistir em futuras transferências de dinheiro, trocas entre os dois operadores, ou que incluam outros *hawaladars* do seu ciclo de confiança. Os débitos podem ainda ser acertados mediante mútuo acordo ou por meio da troca de bens³¹⁴.

³¹⁰ SAMBIRA, Jocelyne. Tapping migration wealth to fund development. *Africa Renewal*, Africa Section of the United Nations Department of Public Information, New York, v. 27, n. 2, p. 15-17, ago. 2013. Disponível em: <<https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2013>> Acesso em 30 mai 2019.

³¹¹ MAIMBO, Samuel Munzele. The Money Exchange Dealers of Kabul: A Study of the *Hawala* System in Afghanistan. *World Bank Working Paper No. 13*, Washington D.C. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15087/269720PAPER0Money0exchange0dealers.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 28 mai 2019.

³¹² SAMBIRA, Jocelyne. Tapping migration wealth to fund development. *Africa Renewal*, Africa Section of the United Nations Department of Public Information, New York, v. 27, n. 2, p. 15-17, ago. 2013. Disponível em: <<https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2013>> Acesso em 30 mai 2019.

³¹³ SANCHÉZ MEDERO, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 08 mai 2019.

³¹⁴ THACHUK, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C, n. 191, p. 1-7, mai. 2002. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/25495/SF191-.pdf>> Acesso em 17 mai. 2019. p. 3.

Quando nenhum desses recursos é suficiente para saldar os débitos entre os operadores, os mesmos podem recorrer às transferências bancárias formais, sendo comum a utilização combinada de ambos os sistemas, não apenas para a compensação de ativos e passivos, mas também nas operações de transferências de dinheiro. Os agentes operam por meio de contas abertas por eles em diversos países, dispensando a necessidade de emissor e receptor possuírem vínculos com agências bancárias estrangeiras³¹⁵.

Aos usuários, a *hawala* oferece uma série de vantagens em relação ao sistema financeiro formal. Os custos, por exemplo, oscilam entre 1% e 2% do valor da transação, enquanto nas instituições tradicionais encontram-se na ordem de 15%³¹⁶. Os lucros dos operadores advêm de flutuações cambiais e das taxas referentes a grandes movimentações³¹⁷.

Outro benefício reside no menor nível burocrático. Não há requisitos formais para realização das atividades ou um sistema de controle e acompanhamento das transações efetivadas. Os métodos de registro de clientes, execução e controle das operações são determinados por cada operador, não havendo um padrão pré-estabelecido³¹⁸. Por se tratar de um sistema totalmente informal, além das anotações e controles pessoais de cada *hawaladar*, não há nenhum rastro documental das transações.

A baixa burocracia resulta em um serviço mais célere. Característica que é fomentada pela forma de comunicação entre os agentes, mais informal, por fax, telefone, e mais recentemente por correio eletrônico ou mensageiros instantâneos como Skype e WhatsApp³¹⁹.

Contudo, algumas das características que tornam o sistema atrativo para a população em geral, como o anonimato, baixo custo e a possibilidade de acesso a locais remotos, também o tornam vulnerável à utilização ilegal. Há anos os sistemas informais de transferência de valores

³¹⁵ PASSAS, Nikos; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. La financiación del terrorismo de *Al Qaida*: mitos y realidades. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Espanha, nº 19, p. 493-521, 2007. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15>> Acesso em 24 mai. 2019.

³¹⁶ ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 247.

³¹⁷ THACHUK, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C, n. 191, p. 1-7, mai. 2002. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/25495/SF191-.pdf>> Acesso em 17 mai. 2019. p. 3.

³¹⁸ PASSAS, Nikos; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. La financiación del terrorismo de *Al Qaida*: mitos y realidades. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Espanha, nº 19, p. 493-521, 2007. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15>> Acesso em 24 mai. 2019.

³¹⁹ SHELLY, Louise. El Financiamiento del Terrorismo. *Revista de análisis jurídico*, n. 4, outono. Disponível em: <https://www.cuentasclarasdigital.org/wp-content/uploads/2013/07/Louise-Shelly-El_financiamiento-del-Terrorismo.pdf> Acesso em 09 mai 2019. p. 5

funcionam como facilitadores para a movimentação de recursos oriundos de atividades criminosas,³²⁰ e atualmente têm sido utilizados por grupos terroristas islâmicos para distribuição de dinheiro³²¹.

Segundo a Comissão criada pelo Congresso americano para analisar as circunstâncias que envolveram os ataques de 11 de setembro, redes de *hawala* estabelecidas no Paquistão e em Dubai, além de outros países do Oriente Médio, foram utilizadas pela *Al Qaeda* para a movimentação de recursos³²², e alguns dos sequestradores dos aviões usaram o sistema para transferir milhares de dólares para dentro e fora dos Estados Unidos antes dos ataques terroristas³²³.

Após os atentados de 11 de setembro, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush determinou que 27 indivíduos e organizações tivessem seus ativos bloqueados em instituições financeiras norte-americanas por suspeitas de envolvimento com o terrorismo, dentre as quais as organizações Al Barakaat, uma das maiores operadoras de *hawala* do mundo. Trata-se de um conglomerado financeiro internacional baseado na Somália e que realiza operações em mais de quarenta países. Antes de ter seus ativos congelados por supostamente financiar organizações como *Al Qaeda* e *Hamas*, apresentava um lucro anual de 500 milhões de dólares, dos quais 5%, ou seja, 25 milhões de dólares, teriam sido destinados à organização liderada por Osama Bin Laden³²⁴.

Na Europa também verificou-se a utilização do sistema *hawala* pela *Al Qaeda*. Em março de 2005, foram detidos na Espanha dois indivíduos, um paquistanês e um espanhol, acusados de envolvimento no financiamento do atentado suicida perpetrado em 11 de abril de 2002 contra a sinagoga de Ghriba, localizada na ilha de Djerba, no sul da Tunísia, na qual houve a explosão de um carro bomba que deixou 21 mortos e foi reivindicado pela organização.

³²⁰ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 23 mai. 2019.

³²¹ THACHUK, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C, n. 191, p. 1-7, mai. 2002. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/25495/SF191-.pdf>> Acesso em 17 mai. 2019. p. 3.

³²² NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. Final Report, Washington D.C, 2004. Disponível em: <<https://www.9-11commission.gov/>>

³²³ UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms. Washington D.C, nov. 2003. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/250/240616.pdf>> Acesso em 31 mai 2019.

³²⁴ THACHUK, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C, n. 191, p. 1-7, mai. 2002. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/25495/SF191-.pdf>> Acesso em 17 mai. 2019. p. 3.

Ambos foram condenados pelo Tribunal Supremo da Espanha pelo delito de colaboração com grupo terrorista. O cidadão paquistanês era proprietário de uma loja de alimentos e operador de *hawala* na cidade de Logroño, negócio que em poucos meses movimentou mais de 2,5 milhões de euros. Restou comprovado que o mesmo transferiu parte do dinheiro arrecadado para membros da organização de Osama Bin Laden. Além disso, atendendo a solicitação de um *hawaladar* baseado no Paquistão enviou 9.500 euros a uma conta da cidade de Valência, pertencente ao acusado de financiar a compra do veículo utilizado no atentado³²⁵.

Além disso, descobriu-se que o mentor dos atentados ocorridos em novembro de 2015 em Paris, reivindicados pelo Estado Islâmico, utilizou a *hawala* para transferir dinheiro para os demais terroristas envolvidos na execução das ações³²⁶, e que o sistema também foi utilizado pelos terroristas que perpetraram o atentado de 11 de março de 2004 em Madrid³²⁷.

Não obstante, embora a literatura sobre financiamento do terrorismo aponte os sistemas informais de transferência de valores como um dos métodos mais utilizados para a transferência de recursos, especificamente no caso do terrorismo *jihadista* em solo europeu, não há indícios de uma utilização frequente. Estudiosos apontam que essa aparente contradição poderia ser atribuída ao fato de que essas transações são de difícil detecção, o que poderia levar a uma subnotificação dos casos, e também aos fluxos de remessa, que normalmente ocorrem dos países europeus para países em desenvolvimento, dificilmente observando-se a movimentação em sentido oposto, concluindo-se que o sistema é mais frequentemente utilizado entre as redes de suporte europeias que enviam dinheiro para organizações terroristas no exterior, do que para financiar as células *jihadistas* europeias³²⁸.

3.3.2. Contrabando de Dinheiro/ Transporte Físico de Numerário

O contrabando de dinheiro é um meio frequentemente utilizado por grupos terroristas. Trata-se de um método conveniente porque não deixa vestígios rastreáveis. Além disso, o

³²⁵ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. 637 p. Tese (Doutorado em Direito) - Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. p. 527.

³²⁶ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019

³²⁷ RUBIO, Miguel Bustos. Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal. In: FERRÉ OLIVE, Juan Carlos; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (Dir.). *Financiación del Terrorismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. p. 53.

³²⁸ OFTEDAL, Emilie. The financing of jihadi terrorist cells in Europe. *FFI-rapport 2014/02234*, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 6 January 2015. Disponível em: <<https://www.ffi.no/no/Rapporter/14-02234.pdf>> Acesso em 21 jun. 2019.

terrorista tem total controle da movimentação do numerário e não há terceiros envolvidos que possam suspeitar da transação, como funcionários de instituições financeiras, por exemplo. Em contrapartida, há custos com o transporte e equipamentos, bem como riscos a serem considerados, como o de dinheiro ser roubado, de existirem informantes dentro da rede ou inspeções nas fronteiras que possam resultar na perda dos valores ou no comprometimento da missão ou do grupo³²⁹.

O transporte físico de numerários é utilizado com mais frequência no Oriente Médio, onde há uma cultura fortemente arraigada da utilização do dinheiro em espécie e a grande maioria das transações ainda é realizada dessa forma, ainda que o sistema bancário e financeiro islâmico, mais presente nesses locais, apresente grande expressividade. Contudo, mesmo que o método seja empregado com maior intensidade nessa região, trata-se de um modelo de movimentação de fundos utilizada por organizações terroristas de todo o mundo. Foi, inclusive, um dos artifícios utilizados pelos terroristas dos atentados de 11 de setembro. O dinheiro atravessa fronteiras camuflado em objetos pessoais, escondidos em contêineres, veículos, embarcações ou aeronaves³³⁰.

No sudeste asiático, parte do dinheiro proveniente de doações privadas e da própria *Al Qaeda* chega a *Jemaah Islamiyah* por meio dos chamados “correios pessoais”, como trabalhadores que retornam à região. Foi o que ocorreu nos atentados a Bali, quando indonésios que trabalhavam na Malásia foram utilizados pelo tesoureiro do grupo terrorista para a transferência de 15.000 dólares em espécie, bem como no ataque ao Hotel Marriott de Jacarta, em agosto de 2003, no qual uma parte dos recursos que financiou os atentados foi transportada por um mensageiro³³¹.

Recentemente, o fluxo sem precedentes de estrangeiros, principalmente europeus, que se juntaram ao Estado Islâmico na Síria e no Iraque ampliou a utilização desse método. O grande

³²⁹ UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms. Washington D.C, nov. 2003. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/250/240616.pdf>> Acesso em 31 mai 2019.

³³⁰ Ibid.

³³¹ ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004. p. 231.

número de potenciais transportadores reduziu a necessidade de transferências de dinheiro por qualquer outro método, minimizando as chances de rastreamento e detecção³³².

Pesquisas realizadas pelo Norwegian Defence Research Establishment identificaram, em todas as células terroristas europeias que receberam dinheiro do EI entre 2014 e 2016, a participação de ao menos um indivíduo que esteve na Síria, o que inclui os ataques de Paris de novembro de 2015 e os de Bruxelas de março de 2016. O *modus operandi* do EI consistia na entrega de dinheiro em espécie aos terroristas, preferencialmente cidadãos europeus que fossem retornar a seus países, para viabilizar a consecução de atentados na região. O menor valor reportado foi o de 1.500 euros, apreendidos em 2014 com um cidadão francês na fronteira da Síria com a Turquia, juntamente com um documento em francês intitulado “Como fazer bombas artesanais em nome de Alá”. Já a maior importância apreendida foi de 10 mil euros (em 2015), também na fronteira da Síria, a qual era transportada por um dos integrantes de célula terrorista existente na cidade de Verviers, na Bélgica, que foi posteriormente desmantelada pela polícia³³³.

No período compreendido entre 1994 e 2013, França (50%), Reino Unido (15%) e a Escandinávia (29%) foram os países/região da Europa cujas células mais receberam remessas de dinheiro de redes terroristas internacionais. Dados mais recentes (2014/2016) continuam a apontar a França como o maior receptor (40%), agora seguida pelo Reino Unido (17%). A variação entre os dois países é atribuída a questões geográficas, já que a posição do segundo como ilha dificulta o contrabando de dinheiro, e também ao fato de que as redes *jihadistas* francesas e inglesas, ambas extensas e bem estabelecidas, estiveram ao longo do tempo envolvidas em diferentes tipos de atividades. Enquanto na França (e também na Bélgica) as células encontram-se mais envolvidas com o envio de pessoas, armas e dinheiro para a efetivação de atentados, no Reino Unido observa-se um foco maior em radicalização e recrutamento³³⁴.

³³² NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019.

³³³ Ibid.

³³⁴ NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 20 jun. 2019.

3.3.3 A Utilização do Sistema Financeiro Global e o Branqueamento de Capitais

A expressão “branqueamento de capitais”, jornalística, remonta aos anos de 1920, nos Estados Unidos da América. Foi utilizada pela primeira vez para nomear as práticas adotadas pelo contabilista Meyer Lansky, que se utilizava de estações de lavagem de automóveis ou lavanderias para dissimular a origem do dinheiro arrecadado pela organização criminosa chefiada por Al Capone³³⁵.

Sua conceituação, adotada pela ampla maioria dos países, decorre das definições constantes na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena)³³⁶ e na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo)³³⁷.

Ainda que existam variações das expressões utilizadas para designar branqueamento de capitais, três são seus elementos básicos caracterizadores, pois existentes em todas as definições legais. Trata-se de um processo, que tem por finalidade principal a ocultação de bens, capitais ou produtos de origem ilícita, dando-lhes aparência finalística de legitimação³³⁸.

³³⁵ BRAGUÊS, José Luís. O processo de branqueamento de capitais, Observatório de Economia e Gestão de Fraude, Working Papers nº 2/2009, p. 7-63. Disponível em: <<https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. 2019. (p. 7).

³³⁶ BRASIL. Decreto nº 154/1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. “Artigo 3. [...] 1 - Cada uma das Partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente: [...] b) i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos no inciso a) deste parágrafo, ou da prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito ou delitos em questão, para fugir das consequências jurídicas de seus atos;[...]”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³³⁷ BRASIL. Decreto nº 5.015/2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. “Artigo 6 [...] 1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, as medidas legislativas ou outras que sejam necessárias para caracterizar como infração penal, quando praticada intencionalmente: a) i) A conversão ou transferência de bens, quando quem o faz tem conhecimento de que esses bens são produto do crime, com o propósito de ocultar ou dissimular a origem ilícita dos bens ou ajudar qualquer pessoa envolvida na prática da infração principal a furtar-se às consequências jurídicas dos seus atos; ii) A ocultação ou dissimulação da verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens ou direitos a eles relativos, sabendo o seu autor que os ditos bens são produto do crime; b) e, sob reserva dos conceitos fundamentais do seu ordenamento jurídico: i) A aquisição, posse ou utilização de bens, sabendo aquele que os adquire, possui ou utiliza, no momento da recepção, que são produto do crime;[...]”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³³⁸ Por questões políticas e raciais, países de língua portuguesa, como o Brasil e alguns países africanos, utilizam-se da expressão “lavagem de dinheiro”. In: BRAGUÊS, José Luís. O processo de branqueamento de capitais, Observatório de Economia e Gestão de Fraude, Working Papers nº 2/2009, p. 7-63. Disponível em: <<https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. 2019. (p. 7). No presente trabalho as expressões “branqueamento de capitais”, “branqueamento de recursos” e “lavagem de dinheiro” serão empregadas de forma sinônima.

É importante salientar que a infração subjacente ao branqueamento de capitais é a atividade criminosa a ele associada. A Convenção de Viena, inicialmente, limitou as infrações subjacentes ao tráfico de entorpecentes. Posteriormente, os instrumentos internacionais alargaram o espectro da definição de infrações subjacentes adotada pela referida convenção a outros crimes graves, como o terrorismo³³⁹.

No escopo do terrorismo, a necessidade de se dissimular as fontes de recursos, lícitos ou ilícitos, utilizados para financiá-lo, significa a manutenção da disponibilidade para custeio de ações futuras. Do mesmo modo, a ocultação da utilização desses fundos se mostra primordial para que a própria atividade de financiamento permaneça indetectada³⁴⁰.

Como já apresentado nesta pesquisa, nem todos os fundos que financiam o terrorismo decorrem de atividades ilícitas, já que, por exemplo, podem ser provenientes de doações voluntárias, utilização de fundações ou instituições de caridade, fabricação e venda de produtos, etc³⁴¹. No branqueamento de capitais, pressupõe-se, necessariamente, que os fundos, bens, ou produtos sejam de origem ilícita. Eis a diferença básica entre financiamento do terrorismo e branqueamento de capitais³⁴².

Contudo, nos casos de fundos de origem lícita, o interesse em ocultar sua procedência decorre da finalidade de sua utilização. A ilegalidade está, portanto, na utilização dos fundos lícitos para fins ilícitos. Em ambos os casos, seja para ocultar a origem de fundos lícitos (financiamento), ou atribuir aspectos de legalidade a fundos de origem ilícita (branqueamento), são utilizados métodos de ação e estratégias semelhantes no âmbito do sistema financeiro para a consecução de suas finalidades³⁴³. Assim, as mesmas técnicas utilizadas para o

³³⁹ SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. p. I-3. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³⁴⁰ Ibid. p. I-5.

³⁴¹ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madri, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019. (p. 516-517).

³⁴² SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. p. I-6. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³⁴³ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madri, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019. (p. 512).

branqueamento de capitais são também utilizadas para ocultar as origens e finalidades do financiamento do terrorismo. A dissimulação da fonte, seja lícita ou ilícita, é o fim almejado³⁴⁴.

Apesar de, no âmbito do terrorismo, serem variáveis as formas para que o processo de branqueamento de capitais seja implementado, podendo se dar também através do transporte físico de bens ou pelo sistema de comércio internacional³⁴⁵, a utilização do sistema financeiro formal será foco deste tópico.

Nesse contexto, as novas formas de transmissão de informações e dados por meios eletrônicos alavancaram a importância dos sistemas bancário e financeiro na economia mundial. Transações simultâneas e em tempo real de altas somas de fundos e capitais, de origens e destinações diversas, sem dúvidas, são convergentes com a celeridade com que o mundo atual necessita para suprir necessidades múltiplas cada vez mais crescentes³⁴⁶.

Esses mesmos sistemas, ágeis, tecnológicos e transfronteiriços, também se tornaram ambientes propícios para que organizações terroristas pudessem utilizá-los para, como aclarado, movimentar seus fundos financiadores, ocultar suas origens ou atribuir aspectos de legitimidade a bens, valores ou produtos provenientes de atos ilícitos criminais³⁴⁷.

E sofisticadas são as técnicas utilizadas pelo terrorismo para branquear os capitais utilizados para financiá-lo, envolvendo inúmeras operações em diferentes instituições financeiras; utilização de intermediários como consultores, contabilistas, empresas de fachada e prestadores de serviços³⁴⁸.

³⁴⁴ SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. p. I-5. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³⁴⁵ CALERO, Luis Salas. Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico. In: CUSSAC, José Luis González (diretor); HERNANDÉZ, Antonio Fernández (Coordinador). *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 301-343 (307).

³⁴⁶ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madrid, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019. (p. 18).

³⁴⁷ SILVA, Ana Rute Nunes. *O sistema preventivo do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo à luz do Direito da União Europeia*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32160?mode=full>>. Acesso em: 2 de jun. de 2018. (p. 56).

³⁴⁸ SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. p. I-1. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

Sendo o sigilo das operações o mote central, o processo de branqueamento de capitais de origem ilícita se divide em três fases distintas³⁴⁹, podendo denominá-las como colocação, circulação e integração³⁵⁰. O primeiro estágio se refere à introdução dos fundos obtidos de forma ilícita no sistema financeiro, principalmente através de instituições financeiras, com o intuito de dissociá-lo do delito anterior³⁵¹.

Grandes quantias de dinheiro são repartidas em montantes menores, o que se denomina “transação smurfing”³⁵², que, por sua vez, são depositados, durante determinado tempo, em diferentes agências bancárias de uma mesma instituição financeira ou instituições diferentes. Os numerários podem, ainda, passar por conversão em ordens de pagamento ou cheques, que são atrelados a fundos legítimos para dificultar sua identificação, se travestir de compras de valores mobiliários ou de contratos de seguros³⁵³.

Trata-se de fase extremamente crítica. Nesse estágio, o que se pretende é a colocação dos bens no sistema econômico-financeiro objetivando sua conversão para meio preferencialmente anônimo, objetivando evitar o rastreamento documental. Para a caracterização do crime, e conseqüente responsabilização, as autoridades competentes devem, obrigatoriamente, reconstruir a origem dos valores, bem como identificar os titulares, anterior e atual, e a detecção dos fluxos é mais facilitada quando próxima de sua origem³⁵⁴.

A circulação dos numerários, bens, valores e produtos ilegais pela via dos sistemas financeiros tradicionais, bancos, sociedades investidoras, companhias de seguros são as opções mais utilizadas. Contudo, casas de câmbio, casinos e congêneres, empresas de corretagem,

³⁴⁹ Esse modelo de três fases é adotado pelo GAFI, Grupo de Ação Financeira sobre o Branqueamento de Capitais que objetiva desenvolver e promover uma resposta internacional para o combate ao branqueamento de capitais, que será adiante apresentado.

³⁵⁰ BRAGUÊS, José Luís. O processo de branqueamento de capitais, Observatório de Economia e Gestão de Fraude, Working Papers nº 2/2009, p. 7-63. Disponível em: <<https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. 2019. (p. 9).

³⁵¹ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madri, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019. (p. 149).

³⁵² LA ROSA, Juan Moral de. Financiación del terrorismo. In: CUSSAC, José Luis González (diretor); HERNANDEZ, Antonio Fernández (Coordenador). *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: um análisis crítico*. Valencia: Tirant, 2009. p. 254-279 (p. 272)

³⁵³ SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. p. I-8. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³⁵⁴ BRAGUÊS, José Luís. O processo de branqueamento de capitais, Observatório de Economia e Gestão de Fraude, Working Papers nº 2/2009, p. 7-63. Disponível em: <<https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. 2019. (p. 12).

compra e venda de bens, alocação de numerários em sociedades empresarias insolventes também são modalidades usualmente utilizadas³⁵⁵.

Em um segundo momento, o que se intenciona é, após a entrada dos proventos ilícitos no sistema financeiro, sejam fundos, valores mobiliários ou contratos de seguro, a movimentação destes para outras instituições, com o claro objetivo de afastá-los de sua origem ilícita primeira³⁵⁶.

A partir de então, diversos são os meios utilizados. Novos valores mobiliários ou outros instrumentos de transferência facilitada são adquiridos e alienados através de outras instituições ou os fundos são transferidos por meio de instrumentos negociáveis (cheques, ordens de pagamento, títulos ao portador). Transferências eletrônicas possibilitam, ainda, a pulverização dos fundos para contas diversas em várias jurisdições³⁵⁷.

O que se observa nesta fase, mais especializada e criativa, é a formatação de inúmeras operações ou procedimentos, inclusive e principalmente internacionais, que resultem em uma grande rotatividade de titularidade de bens. Transferências travestidas de pagamentos por bens ou serviços, ou a utilização de empresas de fachada aí se incluem³⁵⁸.

O objetivo é a dissimulação da origem dos fundos, sua forma de obtenção e a identificação do destinatário final. Quanto mais alargada e sistematizada esta fase, mais difícil a detecção. Essa camuflagem, através de operações rotativas e sucessivas entre bancos, contas e países, preferencialmente pela via eletrônica, buscam paraísos fiscais e zonas offshore³⁵⁹ para

³⁵⁵ SILVA, Ana Rute Nunes. *O sistema preventivo do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo à luz do Direito da União Europeia*. 2015. Dissertação (Mestrado em direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32160?mode=full>>. Acesso em: 2 de jun. de 2018. (p. 60).

³⁵⁶ SCHOTT, Paul Allan. *Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo*. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. p. I-8. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³⁵⁷ Ibid. p. I-8.

³⁵⁸ BRAGUÊS, José Luís. O processo de branqueamento de capitais, Observatório de Economia e Gestão de Fraude, Working Papers nº 2/2009, p. 7-63. Disponível em: <<https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. 2019. (p. 15).

³⁵⁹ Offshore é uma empresa ou entidade financeira cuja contabilidade é feita fora das fronteiras do país onde opera, para obter benefícios fiscais. Para ser considerada uma offshore, a empresa deve estar registrada fora do seu território nacional (ou fora da zona franca), tem que exercer a sua atividade fora do local de registro, e os seus clientes devem estar domiciliados fora do centro financeiro offshore. Além de classificar a empresa ou instituição que procura um regime fiscal mais vantajoso, a palavra offshore também é usada para descrever os centros financeiros que oferecem estes benefícios no âmbito da tributação. Alguns dos centros offshore mais conhecidos são: Maldivas, Ilhas Cayman, Ilhas Bermudas, Mônaco e Panamá. Os graus de transparência e medidas de regulamentação financeira podem variar dependendo da offshore em questão. Muitas vezes estes centros

a aquisição de bens e criação de sociedades empresárias fictícias³⁶⁰. A realização de operações financeiras em territórios que possuam proteção especial ao patrimônio são especialmente visadas³⁶¹.

No terceiro estágio, efetivamente há a integração dos fundos à economia legitimada, seja através de compra e venda de bens, valores mobiliários ou outros ativos financeiros e artigos luxuosos, atrelando-se a aparência de licitude. A intenção é a utilização em atividades das mais variadas formas, circulando de forma legítima no mercado financeiro³⁶². No que se refere ao terrorismo, nesta fase, ocorre a efetiva distribuição dos fundos aos terroristas e às organizações de que dão suporte e apoio³⁶³.

Os sistemas financeiros de todos os países estão sujeitos a servir de base para o financiamento do terrorismo e o branqueamento de capitais. Nenhum território está completamente seguro. Isso não se discute. Entretanto, países menos protegidos ou mais tolerantes com a corrupção tendem a criar ambientes convidativos para essas práticas criminosas. E sofrem consequências econômicas e sociais por isso³⁶⁴.

Em geral, esses países possuem regimes frágeis de enfrentamento ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo, que não abarcam todos os tipos de instituições financeiras, aplicam sanções ineficazes ou dificultam o perdimento de bens e valores. A prática de suborno, em todas as esferas, formata importantes pontos de passagens para essas práticas delituosas³⁶⁵.

financeiros são usados para propósitos ilícitos como evasão fiscal e lavagem de dinheiro. Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/offshore/>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³⁶⁰ SILVA, Ana Rute Nunes. *O sistema preventivo do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo à luz do Direito da União Europeia*. 2015. Dissertação (Mestrado em direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32160?mode=full>>. Acesso em: 2 de jun. de 2018. (p. 60-61).

³⁶¹ BRAGUÊS, José Luís. O processo de branqueamento de capitais, Observatório de Economia e Gestão de Fraude, Working Papers nº 2/2009, p. 7-63. Disponível em: <<https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. 2019. (p. 13).

³⁶² SILVA, Ana Rute Nunes. *O sistema preventivo do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo à luz do Direito da União Europeia*. 2015. Dissertação (Mestrado em direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32160?mode=full>>. Acesso em: 2 de jun. de 2018. (p. 60-61).

³⁶³ SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. p. I-9. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³⁶⁴ Ibid., p. II-11.

³⁶⁵ SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. p. II-13. Disponível em:

A simples pecha de país “convitativo” a atividades de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo traz consequências negativas. Em verdade, o fluxo de fundos ilícitos nas entidades financeiras e de crédito pode acarretar graves danos à integridade, estabilidade e reputação desses sistemas como um todo. Com a confiabilidade abalada, todo o conjunto é afetado³⁶⁶. A solidez de todo um mercado financeiro é que está em jogo.

Como a circulação de capitais de origem duvidosa gera crises de credibilidade nos sistemas financeiros afetados, essa situação ainda é agravada pela desconfiança e imprevisibilidade do comportamento dos demais atores desses sistemas que praticam atividades lícitas. A simples impressão de que o regramento das relações econômicas é ou pode ser relativizado compromete o mercado funcione corretamente³⁶⁷.

Isso porque aqueles que operam licitamente, balizados pela oferta e demanda, são obrigados a concorrer com branqueadores cujas atuações se desenvolvem de forma desprovida de critérios de racionalidade econômica³⁶⁸. Daí decorre outra problemática ainda mais grave, que é a ofensa à livre concorrência, já que as bases dos sistemas econômicos são conceitos como segurança, legalidade, previsibilidade e confiança³⁶⁹.

A utilização de empresas de fachada para branquear capitais, vale dizer, com aparência legítima e participação em negócios legítimos, que costumam atrelar fundos lícitos com ilícitos para operacionalizar de seus negócios também agravam o problema. Como não visam lucro, mas a proteção desses fundos ilícitos, por vezes atuam gerando distorções mercadológicas praticando preços inferiores aos de mercado. Como consequência, diminuem a concorrência de forma desleal, possibilitando-se a criação de instabilidades monetária e econômica e evasão de divisas³⁷⁰.

Outra questão que afeta esses sistemas diz respeito aos próprios fundos aportados pelos branqueadores. Estes não possuem estabilidade como fontes de financiamento para instituições

<http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

³⁶⁶ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madrid, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019. p. 408.

³⁶⁷ Ibid., p. 409.

³⁶⁸ Ibid., p. 409-410.

³⁶⁹ Ibid., p. 410.

³⁷⁰ SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004. p. II-16. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

financeiras, pois são súbita e inesperadamente levantados através de transferências eletrônicas ou outra forma, acarretando, inclusive, dificuldades de liquidez³⁷¹.

Por conta deste ambiente instável e inseguro, instituições financeiras estrangeiras limitam e dificultam suas operações nesses territórios, embutem altos custos interbancários, ou simplesmente não as realizam. A perda de oportunidade de negócios, diminuição do valor de mercado e perda de clientela são apenas alguns dos efeitos. Até mesmo as sociedades empresárias que atuam legitimamente nesses locais são severamente afetadas. Perdem poder de inserção mercadológica e investimentos privados estrangeiros que poderiam alavancar suas atividades³⁷².

Por tudo isso, detectada a utilização dos sistemas financeiros para os fins acima demonstrados, as autoridades competentes passaram a projetar políticas de enfrentamento para, dentre outros, determinar a forma e localização utilizados para as transferências dos fundos, além de possíveis rastros correlatos³⁷³. Esses programas passaram, também, a relacionar o financiamento do terrorismo ao branqueamento de capitais, ambos recebendo tratamento combativo indistinto³⁷⁴.

Essas medidas preventivas ao branqueamento de capitais através do sistema financeiro formal são notadamente direcionadas às instituições financeiras e de crédito, enfatizando-se o setor bancário, como visto, um dos meios mais utilizados, seja através de transferências bancárias, conversão de valores em outros meios de pagamento ou empréstimos fraudulentos, dentre outros.

A proibição de manutenção de contas anônimas, dever de informar transações maiores do que certos montantes pré-determinados, seja em operação única ou fracionada, identificação dos emissores (inclusive análise prévia da compatibilidade entre quantia transferida e histórico de proventos) e beneficiários efetivos e a vedação de realização de determinadas transações financeiras consideradas suspeitas são algumas das orientações e diretrizes utilizadas para se tentar coibir o branqueamento de capitais no âmbito do terrorismo³⁷⁵.

³⁷¹ Ibid., p. II-14.

³⁷² Ibid., p. II-14.

³⁷³ DURÁN, Patricia Pazos. *Política de lucha contra el terrorismo de la EU: una prioridad en la agenda internacional*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madrid, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019. (p. 305-306).

³⁷⁴ Justamente porque, como demonstrado, seja lícita ou ilícita a fonte de fundos, sua dissimulação é pretendida.

³⁷⁵ SILVA, Ana Rute Nunes. *O sistema preventivo do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo à luz do Direito da União Europeia*. 2015. Dissertação (Mestrado em direito) -

O reforço da vigilância em relação à clientela considerada de elevado risco e operações sem causa econômica aparentemente lícita, complexas, pouco habituais ou de valores anormalmente elevados³⁷⁶ são obrigatoriamente objeto de vigilância, como se verá à frente.

Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32160?mode=full>>. Acesso em: 2 de jun. de 2018. p. 66.

³⁷⁶ Ibid., p. 66-68.

4. MARCOS REGULATÓRIOS DE COMBATE E CONTROLE DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Após os ataques de 11-S o foco no combate ao terrorismo rapidamente voltou-se para ações direcionadas a seu financiamento. Isso ocorreu principalmente devido a dois fatores. O primeiro relaciona-se ao fato de que as trilhas deixadas pelo dinheiro são como “impressões digitais financeiras”. Assim, vestígios dessa natureza deixados pelos sequestradores conduziram as autoridades até aspectos relativos à arquitetura da organização autora dos atentados. Simultaneamente, expuseram com clareza as vulnerabilidades do sistema financeiro internacional em relação à atuação desses grupos. Como consequência, a política de CFT posteriormente adotada foi elaborada com foco nessas vulnerabilidades, e tendo em vista principalmente a atuação dos agentes financeiros³⁷⁷.

As medidas destinadas ao combate do financiamento do terrorismo centram-se na fase de circulação e movimentação dos recursos. Ou seja, visam à etapa na qual os fundos previamente arrecadados são remetidos para as organizações, ou quando fazem o sentido inverso, caminhando do grupo em direção aos agentes que cometerão os atentados. Além disso, como a prática de branqueamento de capitais se tornou muito comum no âmbito dos grupos terroristas, tanto para a lavagem do dinheiro obtido de forma ilegal quanto para ocultar eventuais rastros deixados na fase de arrecadação, tem se dedicado especial atenção à utilização do sistema financeiro formal por essas organizações.

A fim de identificar a suficiência ou insuficiência dos marcos regulatórios atualmente disponíveis para coibir o suporte financeiro às organizações representantes do neoterrorismo, passaremos a compilação, descrição e análise dos principais instrumentos normativos adotados nesse âmbito.

4.1. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS

Com a globalização dos mercados e o desenvolvimento de novas formas de comunicação e transmissão de informações por meios eletrônicos, os sistemas financeiro e bancário assumiram posição de extrema relevância na economia mundial. O extraordinário desenvolvimento tecnológico vivenciado nessa esfera despertou o interesse da criminalidade,

³⁷⁷ ALLAM, Miriam; GADZINOWSKI Damian. Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics. *Archive of European Integration*, University of Pittsburgh, 2009, p-37-46. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/12385/1/20100114122445_Eipascope_2009_2_Article4.pdf> Acesso em 18 ago. 2019.

que passou a se utilizar desses mecanismos para a lavagem de fundos obtidos de forma ilícita. Tal prática se tornou comum e permaneceu impune por muitos anos em praticamente todo o mundo³⁷⁸.

A enorme quantidade de dinheiro circulante, traduzida em lucros para alguns setores da economia, como bancos e casas de câmbio, provocou uma aparente displicência desses atores em adotar as cautelas necessárias acerca da real titularidade desses fundos ao realizar transferências de ativos de forma rápida e anônima. Essa situação perdurou por alguns anos até que seu efeito foi sentido quando o crime organizado, o narcotráfico e mais recentemente, as organizações terroristas, passaram a se valer dessas vias para a movimentação de recursos e também para o branqueamento de capitais obtidos de forma ilícita³⁷⁹.

O sistema jurídico não acompanhou de maneira satisfatória as intensas e rápidas modificações que se inseriram no mundo da economia. Todavia, ante o avanço dessas atividades passou a se exigir dos agentes financeiros uma crescente colaboração com vistas à construção de um sistema legal mais rigoroso, fundamentado no controle das transações e na diligência administrativa. Com o tempo, essa tendência se converteu em praticamente um consenso no plano internacional, com a concepção de normas e acordos internacionais com o fim de proibir e coibir operações financeiras ilícitas. Nesse contexto se formaram as primeiras normas de controle e repressão à lavagem de dinheiro e posteriormente, de CFT³⁸⁰.

4.1.1. A Organização das Nações Unidas

No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) empreendeu diversos esforços, grande parte consubstanciada na forma de tratados internacionais, a fim de fomentar a adoção, pelos Estados signatários, de medidas aptas a prevenir, reprimir e punir o terrorismo, nas mais variadas formas. Suas Resoluções têm consistido em uma das principais respostas aos atos terroristas perpetrados nas últimas décadas³⁸¹.

Conforme relatado no Capítulo 1, as primeiras iniciativas internacionais mais robustas destinadas ao tratamento do terrorismo remontam as décadas de 1960 e 1970, ante a expansão do sequestro de aeronaves. A primeira delas, conhecida como Convenção Referente às

³⁷⁸ FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos. *Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2002. p. 13.

³⁷⁹ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. 637 p. Tese (Doutorado em Direito) - Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. p. 533.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 533-534.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 441, 444 e 457.

Infrações e a Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves³⁸², de 1963, autorizava os comandantes a impor medidas razoáveis a qualquer pessoa que cometesse ou estivesse em vias de cometer tais atos, com a obrigação de detenção dos infratores³⁸³. Contudo, no período foram produzidos apenas documentos setoriais, em sua maioria destinados a incentivar a tipificação de determinadas condutas, com vistas a evitar que terroristas encontrassem refúgio.

Após o final da Guerra Fria, quando o foco deixou de pairar sobre a guerra entre Estados, o eixo se moveu para novas ameaças globais, como a atuação das organizações criminosas transnacionais³⁸⁴. Em relação ao terrorismo, houve a prevalência da necessidade de “condenação inequívoca do fenômeno”³⁸⁵.

Nesse contexto, em 1994 a Assembleia Geral da ONU aprovou a Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo e, em 1996, declaração complementar à de 1994. Nos documentos, atos e práticas terroristas foram declarados criminosos e injustificáveis, independente do local ou da pessoa que os tenham cometido. Em essência, as declarações conclamaram os Estados a adotarem medidas, internas e externas, aptas a erradicar o terrorismo internacional. Este instrumento foi o primeiro documento internacional a abordar especificamente a temática do financiamento do terrorismo, exortando os Estados a adotarem medidas voltadas à prevenção e combate do mesmo quando instrumentalizado por meio de organizações beneficentes, atividades ilegais e movimentação de fundos suspeitos³⁸⁶.

³⁸² Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/conv1-english.pdf>>. Acesso em 18 de jun. de 2019.

³⁸³ PORTUGAL. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/peace/terrorismo/20010927terror.pdf>>. Acesso em 18 de jun. de 2019. p. 1-3

³⁸⁴ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>>. Acesso em 18 de jun. de 2019.

³⁸⁵ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 62.

³⁸⁶ “Adotar medidas para prevenir e contrariar, através de medidas internas adequadas, o financiamento de terroristas e organizações terroristas, direta ou indiretamente, através de organizações que também têm ou alegam ter objetivos beneficentes, sociais ou culturais, ou que também estão envolvidos em atividades ilegais, como tráfico ilegal de armas, venda de narcóticos e associações para atividades ilegais, incluindo a exploração de pessoas para financiar atividades terroristas e, em especial, para considerar, se for o caso, a adoção de medidas regulamentares para prevenir e contrariar movimentos de fundos que são suspeitos de serem levados a cabo para fins terroristas, sem impedir de forma alguma a liberdade dos movimentos de capitais legítimos, e intensificando a troca de informações sobre os movimentos internacionais desse tipo de fundos”. (tradução nossa). ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 51/2010. Medidas para eliminar o terrorismo internacional. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/RES/51/210>> Acesso em 15 ago. 2019.

Por sua vez, a Resolução 1267 do Conselho de Segurança da ONU, de 1999³⁸⁷, pode ser considerada a primeira ação com vistas a desnaturar as finanças de grupos terroristas. Focada na utilização do território afegão pelos Talibãs para refúgio (dentre eles Osama Bin Laden) e treinamento de terroristas, além de planejamento de atos terroristas, a Resolução, além de exigir a imediata cessação de tais atividades, determinou uma série de sanções, de observância obrigatória a todos os Estados signatários³⁸⁸.

Dentre elas, e principalmente, o congelamento de fundos e recursos financeiros derivados ou produzidos por bens de propriedade dos Talibãs sob seu controle direto ou indireto, ou de qualquer empresa controlada pelo grupo³⁸⁹, mesmo no caso de existência de direitos conferidos ou obrigações impostas por força de acordos internacionais, de contrato celebrado ou de licença concedida antes de entrada em vigor da dita Resolução³⁹⁰.

Instou, ainda, que todos os Estados instaurassem procedimentos criminais contra todas as pessoas ou entidades sob cada jurisdição que violassem as medidas previstas na Resolução³⁹¹,

³⁸⁷ ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1267. Disponível em: <http://www.bcv.cv/vPT/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_12671999_P T.pdf>. Acesso em 19 de jun. de 2019.

³⁸⁸ ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1267. “3. Decide que em 14 de Novembro de 1999 todos os Estados apliquem as medidas previstas no parágrafo 4 infra, a não ser que o Conselho tenha determinado previamente, com base num relatório do Secretário-Geral, que os talibãs cumpriram a obrigação estipulada no parágrafo 2 supra;”. Disponível em: <http://www.bcv.cv/vPT/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_12671999_P T.pdf>. Acesso em 19 de jun. de 2019.

³⁸⁹ ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1267. “b) Congelarão os fundos e outros recursos financeiros, incluindo os fundos derivados ou produzidos por bens que sejam propriedade dos talibãs ou que estejam sob o seu controlo direto ou indireto, ou de qualquer outra empresa propriedade ou sob o controlo dos talibãs, como designada pelo Comité criado nos termos do parágrafo 6 infra, e assegurarão que nem os referidos fundos nem qualquer outro fundo ou recurso financeiro assim designado seja disponibilizado pelos seus nacionais ou qualquer outra pessoa no seu território aos talibãs ou em benefício destes ou de qualquer empresa propriedade dos talibãs ou sob o seu controlo direto ou indireto, exceto os que possam ser autorizados pelo Comité numa base casuística por razões de necessidades humanitárias;”. Disponível em: <http://www.bcv.cv/vPT/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_12671999_P T.pdf>. Acesso em 19 de jun. de 2019.

³⁹⁰ ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1267. “7. Insta todos os Estados a que atuem estritamente em conformidade com as disposições da presente resolução, independentemente da existência de direitos conferidos ou obrigações impostas por força de um acordo internacional ou de um contrato assinado ou de qualquer licença ou autorização concedida antes da data da entrada em vigor das medidas previstas no parágrafo 4 supra”. Disponível em: <http://www.bcv.cv/vPT/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_12671999_P T.pdf>. Acesso em 19 de jun. de 2019.

³⁹¹ ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1267. “Insta todos os Estados a instaurar procedimentos criminais a todas as pessoas ou entidades que estejam sob a sua jurisdição e que violem as medidas as medidas previstas no parágrafo 4 supra e a que apliquem as sanções adequadas;”. Disponível em: <http://www.bcv.cv/vPT/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_12671999_P T.pdf>. Acesso em 19 de jun. de 2019.

e apresentassem relatórios, no prazo de trinta dias, sobre as providências adotadas sobre o quanto determinado³⁹².

A Resolução criou um Comitê do Conselho de Segurança composto por todos os membros do Conselho, com atribuições para angariar mais informações junto aos Estados sobre as medidas por estes adotadas e examinar os relatórios apresentados³⁹³. Verifica-se que a Resolução 1267 foi a pedra angular do ataque às bases financiadoras do terrorismo, ainda que voltada para um único grupo.

Em sequência, convém citar a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo³⁹⁴, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999. Em meio à atuação da ONU para impor sanções e, por consequência, buscar fragilizar as formas de financiamento do terrorismo, a referida Convenção inovou no sentido de, além de criminalizar o financiamento em si, adotou tanto viés preventivo quanto repressivo e não reservou atenção a grupos terroristas específicos.

³⁹² ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1267. “10. Solicita a todos os Estados que apresentem um relatório ao Comitê criado nos termos do parágrafo 6 supra, nos 30 dias seguintes à entrada em vigor das medidas previstas no parágrafo 4 supra, sobre as providências que tenham adoptado para a aplicação efetiva das medidas previstas no parágrafo 4 supra;”. Disponível em: <http://www.bcv.cv/vPT/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_12671999_P T.pdf>. Acesso em 19 de jun. de 2019.

³⁹³ ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1267. “6. Decide estabelecer, em conformidade com o artigo 28 do seu regulamento provisório, um comitê do Conselho de Segurança composto por todos os membros do Conselho, que realize as seguintes tarefas e informe o Conselho sobre o seu trabalho, comunicando a este as suas observações e recomendações: a) Recolher mais informação junto de todos os Estados sobre as medidas que estes tenham adoptado para aplicar de forma eficaz as medidas previstas no parágrafo 4 supra; b) Considerar a informação relativa à violação das medidas previstas no parágrafo 4 supra que os Estados tragam ao seu conhecimento e recomendar a adopção das medidas adequadas para o efeito; c) Apresentar relatórios periódicos ao Conselho sobre os efeitos, incluídos os de carácter humanitário, das medidas impostas pelo parágrafo 4 supra; d) Apresentar relatórios periódicos ao Conselho sobre a informação que lhe tenha chegado sobre o possível incumprimento das medidas previstas no parágrafo 4 supra, identificando sempre que possível as pessoas ou entidades que foram referidas como estando implicadas no referido incumprimento; e) Designar as aeronaves e fundos e outros recursos financeiros referidos no parágrafo 4 supra a fim de facilitar o cumprimento das medidas referidas naquele parágrafo; f) Considerar os pedidos de exceção de aplicação das medidas previstas no parágrafo 4 supra, tal como previsto no referido parágrafo, e decidir a concessão de uma exceção dessas medidas relativamente aos pagamentos efetuados pela Associação de Transporte Aéreo Internacional à autoridade aeronáutica do Afeganistão por conta de companhias aéreas internacionais relativamente a serviços de controlo de tráfico aéreo; g) Examinar os relatórios apresentados em conformidade com o disposto no parágrafo 9 infra;”. Disponível em: <http://www.bcv.cv/vPT/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_12671999_P T.pdf>. Acesso em 19 de jun. de 2019.

³⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 5.640, de 26 de Dezembro de 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

O delito de financiamento do terrorismo foi delimitado como uma infração independente e identificando com o provimento ou recebimento de fundos “com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados” no cometimento de atos terroristas³⁹⁵. Para a configuração do delito, não houve previsão quanto à necessidade de que os fundos tenham sido efetivamente empregados no cometimento do ato terrorista (art. 2, 3). A tentativa também foi qualificada como delito (art. 2, 4), bem como a participação, na qualidade de cúmplice (art. 2, 5, a). Imputou ainda aos Estados, observados os ordenamentos internos, a obrigação de adoção de medidas para identificação, detecção, congelamento ou confisco de bens ou fundos empregados ou alocados para fins de financiamento do terrorismo (art. 8).

Nesse contexto se inseriram obrigações aos Estados para exigir a adoção, por instituições financeiras e congêneres, de medidas para identificar clientes fixos ou eventuais e monitorar suas transações, especialmente as suspeitas, informando-se sobre aquelas consideradas presumidamente oriundas de atividades criminosas, de grande porte, complexas ou incomuns (art. 18, b).

Ainda no escopo de exigências relacionadas a instituições financeiras, a proibição de abertura de contas por titulares ou beneficiários não identificados ou identificáveis, sejam pessoas físicas ou jurídicas (art. 18, 1, b, i e ii) e manutenção de registros de transações domésticas ou internacionais por cinco anos (art. 18, 1, b, iv). Os Estados parte também se obrigaram a, no âmbito da cooperação internacional, adotar medidas aptas a detectar o transporte físico transfronteiriço de moeda e instrumentos ao portador negociáveis (art. 18, 2, b), e intercambiar informações precisas e confirmadas a fim de se evitar o delito de financiamento do terrorismo (art. 18, 3).

É de se observar que as medidas adotadas pela presente Convenção, focada primordialmente no combate ao financiamento do terrorismo, em muito se assemelham à outras

³⁹⁵ BRASIL, Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Artigo 2. “Qualquer pessoa estará cometendo um delito, em conformidade com o disposto na presente Convenção, quando, por qualquer meio, direta ou indiretamente, ilegal e intencionalmente, prover ou receber fundos com a intenção de empregá-los, ou ciente de que os mesmos serão empregados, no todo ou em parte, para levar a cabo: a) Um ato que constitua delito no âmbito de e conforme definido em um dos tratados relacionados no anexo; ou b) Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm> Acesso em 15 ago. 2019.

convenções da ONU relacionadas ao branqueamento de capitais e às Recomendações do GAFI (que serão abordadas no próximo tópico), podendo ser consideradas adaptações destas.

A política de enfrentamento ao financiamento do terrorismo adquiriu um caráter preventivo, centrado no estabelecimento de mecanismos e procedimentos voltados a detecção prévia de operações suspeitas, seguidas do posterior bloqueio e anulação das operações destinadas a assegurar o financiamento do terrorismo³⁹⁶.

A partir dos atentados de 11-S foi possível observar o surgimento de um grande número de disposições legais de caráter internacional visando à prevenção de ataques terroristas e o financiamento desses grupos. Os referidos eventos funcionaram como um divisor de águas no tratamento do tema por parte do Conselho de Segurança da ONU, constituindo “o ponto de partida de uma nova dimensão nas funções da mencionada instituição”³⁹⁷.

Assim, na esteira dos ataques aos Estados Unidos foi aprovada a Resolução nº 1373 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 28 de Setembro de 2001³⁹⁸. O instrumento foi elaborado com base nas disposições do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que tratam de ações relativas a ameaças e ruptura da paz e atos de agressão, tornando-a vinculativa a todos os Estados membros.

O objetivo do documento foi fornecer instrumentos de cooperação internacional e de ordem interna, destinados a impedir o fluxo de dinheiro até as organizações terroristas³⁹⁹. Nesse sentido, foi elaborado de forma bastante abrangente, com vistas a incidir em todos os âmbitos financeiros para impedir e punir, inclusive penalmente, qualquer canalização de fundos destinados ao apoio da causa terrorista⁴⁰⁰.

³⁹⁶ DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis. In.: GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis (Dir.); FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Antonio (Coord.). *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 86.

³⁹⁷ HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel. *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*. Madrid: Tecnos, 2008. p. 29.

³⁹⁸ BRASIL. Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3976.htm> Acesso em 16 ago. 2018.

³⁹⁹ MARTÍN VELASCO, Laureano. Instrumentos jurídicos contra la financiación del terrorismo desde el 11-S. *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, nº 3, 2008, p. 59-76. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3820827>> Acesso em 16 ago. 2019.

⁴⁰⁰ FERRÉ OLIVE, Juan Carlos. Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo. In: FERRÉ OLIVE, Juan Carlos; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (Dir.). *Financiación del Terrorismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. p. 61.

A Resolução, inicialmente, reafirmou o direito de legítima defesa individual ou coletiva e a necessidade de se combater, por todos os meios, atos de terrorismo internacional. Reafirmou, ainda, a necessidade de adoção, pelos Estados membros, em nível de cooperação internacional, de medidas adicionais de prevenção e repressão, em seus territórios, do financiamento e preparação de quaisquer atos terroristas (preâmbulo).

Nesse sentido, o Conselho de Segurança decidiu que todos os Estados deveriam prevenir e reprimir o financiamento de atos terroristas (art. 1, a); tipificar como crime a prestação ou recolha voluntárias, pelos seus nacionais ou em seus territórios, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, de fundos destinados a financiar atos de terrorismo (art. 1, b); congelar fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas que cometam, ou tentem cometer, atos de terrorismo, deles participem ou facilitem, ou de entidades que fossem de propriedade ou estivessem sob o controle direto dessas pessoas, ou de outras que estejam a seus serviços (art. 1, c); proibir nacionais, pessoas e entidades localizadas nos territórios que disponibilizem fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos a pessoas que cometam, tentem cometer, participem ou facilitem atos terroristas (art. 1, d).

Na sequência, o documento impôs aos Estados a abstenção de qualquer tipo de apoio, ativo ou passivo, às entidades ou pessoas ligadas ou implicadas em atos terroristas (art. 2, a); a adoção de medidas necessárias para impedir o cometimento de atos de terrorismo, alertando rapidamente outros Estados através da cooperação internacional (art. 2, b); recusar refúgio àqueles que financiam, planeiam, facilitam ou praticam atos terroristas (art. 2, c); impedir a utilização de seus territórios para fins de financiamento, planejamento, facilitação ou prática de atos terroristas contra outros Estados ou contra seus próprios cidadãos (art. 2, d); Assegurar a persecução criminal contra pessoas que financiem, planejem, preparem ou apoiem atos terroristas, tipificando tais crimes como graves (art. 2, e); Prestar assistência mútua às investigações relativas a financiamento ou apoio a atos terroristas (art. 2, f); e, impedir a circulação de terroristas através do controle de fronteiras (art. 2, g).

Nos termos do artigo 3, impôs a adoção de meios para intensificar a troca de informações operacionais em relação às atividades terroristas (art. 3, a); cooperar administrativa e judicialmente (art. 3, b); formatar acordos bilaterais ou multilaterais de cooperação (art. 3, c); Tomar parte nas convenções e protocolos internacionais relativos ao terrorismo (art. 3, d); cumprir as convenções e os protocolos internacionais relativos ao terrorismo (art. 3, e); adotar medidas para verificar se eventuais refugiados não participaram de atos terroristas (art. 3, f);

garantir, observadas as salvaguardas, que o estatuto do refugiado não fosse utilizado por autores de atos terroristas (art. 3, g).

Observando as ligações entre terrorismo internacional, criminalidade organizada transnacional, drogas ilícitas, branqueamento de capitais, tráfico de armas, circulação ilícita de materiais nucleares, químicos, biológico e outros potencialmente letais, o artigo 4 impôs a necessidade de se promover, entre os Estados membros, coordenação de esforços, em todos os níveis, para reforçar uma resposta global contra tais ameaças.

Ao final, declarou que atos, métodos e práticas terroristas, incluindo-se o financiamento, são contrários aos princípios da ONU (art. 5), e instituiu o Comitê Contra o Terrorismo (CCT), composto pelos 15 membros do Conselho de Segurança, com a função de monitorar os esforços dos países na implementação da Resolução (arts. 6,7 e 8).

A Resolução 1373, ao lado da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, constituem destacados instrumentos internacionais de combate ao financiamento terrorista. A última, além de se revestir de especial importância por ter sido elaborada antes dos ataques aos Estados Unidos, foi responsável por identificar e definir os elementos conceituais do delito de financiamento do terrorismo, apresentando a noção empregada pela maioria dos países. Por sua vez, a Resolução 1373 descreveu esses elementos orientando o legislador acerca do que se pretende proibir⁴⁰¹. Assim, enquanto um instrumento delimitou a questão, o outro orientou e efetivamente impôs aos Estados membros a obrigação de atacar o suporte financeiro das organizações terroristas.

Para que os objetivos delineados sejam alcançados, a intensificação do intercâmbio de informações entre os Estados e a cooperação internacional são elementos fundamentais. Embora a colaboração na esfera de combate ao financiamento do terrorismo seja juridicamente recente, tem-se construído um marco comum com grande rapidez, em parte devido a pressões políticas e a grande cobertura midiática que o terrorismo vem recebendo⁴⁰².

Em 24 de setembro de 2014, atendendo as novas demandas do terrorismo global, foi aprovada a Resolução 2178 do Conselho de Segurança⁴⁰³, que estabeleceu que os Estados

⁴⁰¹ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. 637 f. Tese (Doutorado em Direito) - Facultad de Derecho, Universidad Complutense De Madrid, Madrid. p. 446, 451 e 453.

⁴⁰² HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel. *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*. Madrid: Tecnos, 2008. p. 67.

⁴⁰³ BRASIL. Decreto nº 8.530, de 28 de setembro de 2015. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2178 (2014), de 24 de setembro de 2014, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de

devem proibir e reprimir o financiamento de viagens e atividades de “combatentes terroristas estrangeiros”, assim considerados os que se deslocam “para um Estado distinto daqueles de sua residência ou nacionalidade, com o propósito de perpetrar, planejar, preparar ou participar de atos terroristas, ou fornecer ou receber treinamento para o terrorismo, inclusive em conexão com conflitos armados”.

4.1.2. O Grupo de Ação Financeira Internacional Contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF)

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) é um organismo intergovernamental criado em 1989 pela cimeira do G7 realizada em Paris. Atua estabelecendo padrões e promovendo medidas (legais, regulatórias e operacionais) destinadas ao combate do branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e demais ameaças relativas à integridade do sistema financeiro internacional⁴⁰⁴.

Os países possuem arcabouços jurídicos, administrativos e operacionais variados, além de sistemas financeiros por vezes diferentes. Nesse sentido, *a priori*, não podem adotar medidas iguais para combater o branqueamento de capitais e o financiamento ao terrorismo. Diante desse quando, o GAFI vem buscando a criação de um padrão internacional, amplo e denso, de medidas e recomendações a serem observadas, internalizadas e adaptadas a cada realidade⁴⁰⁵.

Em suma, trata-se de um órgão de formulação que visa fomentar as vontades políticas necessárias para que esses países realizem reformas legislativas e regulatórias nessas áreas específicas a fim de fortalecer o combate ao branqueamento de capitais e o financiamento ao terrorismo, com o intuito de proteger o sistema financeiro como um todo⁴⁰⁶.

Tais recomendações definem, especialmente, as medidas consideradas indispensáveis para que os países possam, a partir daí, identificar riscos e desenvolver políticas coordenadas internas; combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo; adotar medidas preventivas e protetivas dos setores financeiros e relacionados; dotar as autoridades competentes internas de poderes de investigação e fiscalização; adotar medidas institucionais

combatentes terroristas estrangeiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8530.htm> Acesso em 17 ago. 2019.

⁴⁰⁴ Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>>. Acesso em: 16 de jun. de 2019.

⁴⁰⁵ Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. As recomendações do GAFI. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 16 de jun. de 2019. p. 6.

⁴⁰⁶ Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>>. Acesso em: 16 de jun. de 2019.

que garantam esses poderes; majorar a transparência, o compartilhamento de informações e facilitar a cooperação internacional⁴⁰⁷.

Originado no contexto pós-Guerra Fria e de combate ao tráfico internacional de drogas, o GAFI tornou-se a principal organização internacional regente, a nível global, do enfrentamento ao branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo, principalmente após os eventos de 11-S, quando houve o alargamento de suas atribuições.

Para a adequada compreensão dessa trajetória, que culminou no estabelecimento de legislações e instituições convergentes, bem como de sistemas destinados ao combate dessas mazelas em diferentes países, se faz necessário apresentar, ainda que sucintamente, a evolução da estrutura jurídico-internacional atinente ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo⁴⁰⁸.

Conforme já mencionado, a globalização e os avanços tecnológicos dela decorrentes propiciaram facilidades cotidianas indispensáveis ao bem estar geral. A integração dos mercados, dos meios de comunicação, de transportes e sistemas financeiros automatizados e céleres tornaram-se realidades definitivas. Todavia, o crime organizado também passou a se utilizar de toda a estrutura posta.

No início da década de 1980, o tráfico internacional de drogas, gerido por organizações criminosas transnacionais estruturadas e com operações simultâneas em diversos países, passou a ser considerado pela comunidade internacional como uma ameaça a todas as sociedades, necessitando de estratégias de espectro mundial para seu adequado enfrentamento.

Buscou-se então a aproximação dos sistemas jurídicos dos países, ao menos naquilo que fosse considerado um problema usual a todos, com a adoção de instrumentos jurídicos comuns e a promoção da cooperação internacional. Mais precisamente, instrumentos legais aptos a prevenir e reprimir a lavagem dos recursos ilícitos oriundos das organizações criminosas⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. As recomendações do GAFI. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 16 de jun. de 2019. p. 6-7.

⁴⁰⁸ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 8.

⁴⁰⁹ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 22-23.

Para tanto, foram firmados tratados e convenções internacionais de combate ao crime organizado transnacional e ao branqueamento de capitais, de observância vinculativa aos países signatários, como, por exemplo, convenções firmadas no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Ao mesmo tempo, regramentos, diretrizes e políticas, ainda que sem força vinculante, foram firmadas entre governos dos Estados ou no escopo da atuação de organismos internacionais⁴¹⁰. A falta de vinculação não pressupõe, neste último caso, falta de imposição, visto de apesar de não haver comprometimento jurídico, há comprometimento político expresso⁴¹¹.

A Convenção de Viena sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas⁴¹², de 1988, além de intensificar o combate ao crime organizado transnacional atuante no tráfico de drogas, voltou-se para as consequências econômicas decorrentes desse delito, especialmente no que tange ao papel desempenhado pelo branqueamento de capitais, de forma a criminalizá-lo⁴¹³.

Já em seu preâmbulo, a Convenção de Viena fez referências claras à necessidade de ações cooperativas conjuntas internacionais, ao atribuir responsabilidades de erradicação do tráfico ilícito a todos os Estados. Da mesma forma, mencionou o risco de mazelas às sociedades, às estruturas administrativas, às economias lícitas, à segurança e soberania dos Estados, pelos grandes montantes de rendimentos financeiros gerados por essa atividade ilícita.

De mais importante, intencionou a Convenção privar os autores do ilícito de tráfico de drogas do produto de suas atividades criminosas, desnaturando-se, desta forma, o principal incentivo para que determinada prática ilegal continue sendo praticada. Aqui se insere o combate ao branqueamento de capitais trazido de forma inovadora pela Convenção, atrelando-o ao delito de tráfico de drogas.

⁴¹⁰ Nesta modalidade se incluem as Quarenta Recomendações do GAFI.

⁴¹¹ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 24.

⁴¹² BRASIL. Decreto nº 154/1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴¹³ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madrid, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 31.

Nesse sentido, a Convenção atribuiu aos países signatários a obrigação de adotar, em seus ordenamentos internos, medidas para caracterizar e punir como delitos penais, quando cometidos internacionalmente, a conversão, transferência ou ocultação de bens de origem ilícita, bem como a aquisição, posse ou utilização desses bens sabendo-se dessa procedência (art. 3, 1, b, i), com menções expressas a apreensões e confiscos (art. 5, 2).

Especialmente no que se refere aos confiscos, o texto não foi taxativo (art. 5, 9), ainda que houvesse previsão de cooperação internacional, especialmente através da celebração de acordos bilaterais ou multilaterais (art. 5, 4, g) e assistência jurídica recíproca (art. 7, 6). Por um lado, inovou no sentido de se possibilitar aos Estados a inversão do ônus da prova sobre a origem dos bens confiscados ou sujeitos a confisco (art. 5, 7). Equivale dizer que tal inversão possibilitaria, em tese, que os bens fossem primeiramente confiscados, cabendo ao interessado, posteriormente, comprovar a sua licitude para reavê-lo.

Por outro, o texto da Convenção, nesse particular, não foi impositivo, visto que possibilitou aos países signatários verificar a pertinência de se adotar tais medidas de forma harmonizada com os ordenamentos jurídicos internos, o que, de certo modo, enfraqueceu tais medidas ao subjuga-las a esses ordenamentos⁴¹⁴.

De mais importante, a Convenção lançou a pedra fundamental acerca da necessidade de realização de esforços conjuntos para a adoção de mecanismos que possibilitassem o enfrentamento ao branqueamento de capitais que alicerçavam as atividades criminosas, por meio do confisco de bens de origem ilícita. A internalização de leis e cooperação internacional foram os caminhos indicados. Ainda que naquela ocasião estivessem voltados apenas para o tráfico de drogas, os mecanismos contra branqueamento de capitais abordados pela Convenção foram, posteriormente, adaptados a outros tipos penais⁴¹⁵.

No mesmo ano de 1988, o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, formado por presidentes de bancos centrais dos principais atores financeiros mundiais, editou a denominada “Declaração da Basiléia”⁴¹⁶, destinada ao setor financeiro internacional⁴¹⁷, a qual foi

⁴¹⁴ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 32.

⁴¹⁵ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 32-33.

⁴¹⁶ Disponível em: <<https://www.bis.org/publ/bcbsc111.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴¹⁷ Foi posteriormente atualizada.

conformada através de princípios norteadores objetivando que o setor bancário não fosse usado pelo crime organizado transnacional para lavagem de capitais ilícitos⁴¹⁸.

O foco do documento, apesar de não vinculante, estava na prevenção e na repressão à lavagem de dinheiro e em seu conteúdo constavam regramentos, políticas e procedimentos para evitar que as instituições funcionassem como intermediários de transferências bancárias e depósitos de origens ilícitas⁴¹⁹.

O corolário básico do documento consistia no princípio “conheça seu cliente e suas transações”. A correta identificação dos clientes e operações por eles efetuadas foi considerada medida basilar. A realização de pesquisas antecipadas sobre clientela em perspectiva, bem como a adoção de padrões éticos, respeito às legislações e identificação de transações suspeitas também estiveram em voga. Cooperação com autoridades policiais, respeitadas as legislações internas quanto às questões de intimidade e inviolabilidade, manter registros de operações e proceder a auditorias internas foram outras das orientações⁴²⁰.

A Declaração da Basileia e a Convenção de Viena representam, conjuntamente, marcos no combate ao branqueamento de capitais ilícitos através do sistema financeiro formal e no engajamento internacional sobre o tema. Além disso, demonstram claramente a adoção, paralela e complementar, de instrumentos de tipologias diferentes: o primeiro não vinculante, mas não menos impositivo, e o segundo de caráter vinculante.

Em 1990, alinhado com a Convenção de Viena, o GAFI, com o objetivo limitado de combater o uso indevido dos sistemas financeiros para branqueamento de capitais ilícitos provenientes do tráfico de entorpecentes, lançou Quarenta Recomendações, sob a forma de princípios orientadores, que deveriam ser adaptadas universalmente pelos países aos seus

⁴¹⁸ SILVA, Jorge Luiz Rosa da; MARQUES, Luis Fernando Bicca; TEIXEIRA, Rosane. Prevenção à lavagem de dinheiro em instituições financeiras: Avaliação do grau de aderência aos controles internos. Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos, São Leopoldo/RS, v. 8, n. 4, p. 300-310, out/dez 2011. (p. 303-304)

⁴¹⁹ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 34.

⁴²⁰ SILVA, Jorge Luiz Rosa da; MARQUES, Luis Fernando Bicca; TEIXEIRA, Rosane. Prevenção à lavagem de dinheiro em instituições financeiras: Avaliação do grau de aderência aos controles internos. Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos, São Leopoldo/RS, v. 8, n. 4, p. 300-310, out/dez 2011. p. 303-304

sistemas legais e financeiros, de justiça penal e regulação financeira, respectivamente, incrementando-se, ainda, a cooperação internacional⁴²¹.

Foi primeiro instrumento jurídico internacional dedicado exclusivamente a medidas a serem adotadas pelos países para conformação de sistema de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, de aplicação geral. Apesar de abrangentes, as recomendações foram bastante detalhadas para que os Estados pudessem internalizá-las nos campos legislativo, regulatório, institucional e administrativo⁴²².

As Quarenta Recomendações do GAFI, em sua versão original⁴²³, foram divididas em quatro grandes agrupamentos, sendo aqui citadas as mais relevantes para o momento. O primeiro, denominado “Quadro geral das recomendações”, trazia diretrizes gerais para a adoção eficaz do documento.

Recomendava que cada país deveria adotar, com a maior celeridade possível, medidas necessárias para implementar a Convenção de Viena e proceder à sua ratificação (Recomendação 1 – R1); que as leis de sigilo das instituições financeiras não poderiam se tornar óbices para a implementação das Recomendações (R2), e que programas eficazes de combate ao branqueamento de capitais deveriam prever cooperação multilateral e assistência jurídica mútua em investigações, processos por lavagem de dinheiro e de extradição (R3).

O segundo agrupamento, denominado “Melhoria dos sistemas jurídicos nacionais na luta contra a lavagem de dinheiro”, recomendava a cada Estado adotar medidas, inclusive legislativas, para incriminar a lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas, nos termos da Convenção de Viena (R4); que os Estados deveriam considerar o delito de lavagem de dinheiro como extensão do delito de tráfico de drogas, ou criminalizá-lo em relação a todos ou a certos crimes graves (R5).

Havendo lavagem de capitais decorrente do tráfico de drogas, recomendava-se a responsabilização criminal não só de pessoas físicas, mas também de eventuais empresas

⁴²¹ SILVA, Jorge Luiz Rosa da; MARQUES, Luis Fernando Bicca; TEIXEIRA, Rosane. Prevenção à lavagem de dinheiro em instituições financeiras: Avaliação do grau de aderência aos controles internos. Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos, São Leopoldo/RS, v. 8, n. 4, p. 300-310, out/dez 2011. p. 303-304

⁴²² CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 37.

⁴²³ As Quarenta Recomendações do GAFI de 1990. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201990.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

envolvidas (R7), e a adoção das medidas, indicadas na Convenção de Viena, para possibilitar que autoridades pudessem confiscar bens lavados, instrumentos utilizados e rendimentos derivados do crime de branqueamento de capitais (R8).

No terceiro agrupamento, denominado “Fortalecimento do papel do sistema financeiro”, com a ressalva que as Recomendações deveriam ser aplicadas não apenas a bancos, mas a instituições financeiras não bancárias (R9), de forma ampla (R10), incluindo-se outras profissões receptoras de dinheiro (R11), recomendava que tais instituições não mantivessem contas anônimas, sendo identificáveis, com base legislativa, clientes usuais ou ocasionais (R12).

As instituições, ainda, deveriam dedicar especial atenção a transações complexas, incomuns, sem causa econômica ou legal aparente (R15). Havendo suspeita de fundos de origem criminosa, as instituições deveriam ser autorizadas ou obrigadas a relatar prontamente às autoridades, devendo haver legislação protetora dessas instituições contra eventuais violações a regras de confidencialidade (R16), podendo recusar clientela, fechar contas ou rescindir relações (R19).

As instituições deveriam, ainda, desenvolver programas para combater o branqueamento de capitais, incluindo-se políticas, procedimentos e controles internos, treinamento contínuo de funcionários, e verificadores de eficácia dos programas (R20). Recomendava-se, também, a adoção, por bancos e instituições financeiras, de medidas para informar, às autoridades, transações domésticas e internacionais que excedessem determinado montante (R24).

O quarto e último agrupamento, denominado “fortalecimento da cooperação internacional”, recomendava o intercâmbio de informações gerais entre autoridades internacionais, inclusive quanto à identificação de novas técnicas de branqueamento de capitais (R 30 e 31), além de intercâmbio internacional de informações relativas a transações suspeitas (R32), cooperação entre autoridades judiciárias, notadamente em questões de confisco, assistência mútua e extradição (R33), e na formatação de redes de acordos e convênios bilaterais e multilaterais baseados em conceitos jurídicos comuns objetivando medidas de assistência ampla (R34).

Como dito, a primeira versão das Quarenta Recomendações do GAFI nasceu no contexto do combate ao tráfico de drogas, sendo este o foco principal da Convenção de Viena

e das próprias Recomendações. Contudo, estas já possuíam previsão de flexibilidade (por exemplo, a recomendação 5, já citada), que poderiam ser alargadas e revistas.

Em 1996, as Recomendações foram revistas e modificadas pela primeira vez⁴²⁴, buscando alinhar o texto com as novas tendências e técnicas de branqueamento de capitais então identificadas. Ademais, as novas Recomendações trataram da lavagem de dinheiro subjacente a ilícitos diversos⁴²⁵.

No texto original, as recomendações se referiam tão somente ao crime de tráfico de drogas. A revisão de 1996 passou a aconselhar que os Estados adotassem medidas para incriminar o branqueamento de capitais incluindo-se outros crimes graves subjacentes, assim definidos por cada Estado membro⁴²⁶.

As recomendações deveriam, ainda, serem aplicadas a instituições financeiras não bancárias e não sujeitas à supervisão. Casas de câmbio deveriam ser submetidas às mesmas regras de combate à lavagem de capitais que outras instituições financeiras. Isso porque se identificou que as agências de câmbio se tornaram parte importante na cadeia de branqueamento de capitais, dada a dificuldade de se rastrear a origem dos fundos depois de convertidos⁴²⁷.

Igualmente, as Recomendações do GAFI, deveriam se aplicar, também, a todo o setor de seguros, com ênfase nos seguros de vida e outros produtos de investimento oferecidos pelas companhias seguradoras⁴²⁸. Cuidados com a correta identificação dos clientes, incluindo-se

⁴²⁴ As Quarenta Recomendações do GAFI, revistas em 1.996. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴²⁵ Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. As recomendações do GAFI. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 16 de jun. de 2019. p. 8.

⁴²⁶ As Quarenta Recomendações do GAFI, revistas em 1.996. “Os países devem considerar a introdução de uma ofensa de lavagem de dinheiro relacionada a ofensas graves que geram uma quantidade significativa de produtos.”. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴²⁷ As Quarenta Recomendações do GAFI, revistas em 1.996. “As agências de câmbio são uma parte importante da cadeia de lavagem de dinheiro porque é difícil rastrear a origem dos fundos depois que eles foram alterados. Os exercícios de tipologias lideradas pelo GAFI revelaram um aumento do uso de casas de câmbio em operações de lavagem de dinheiro. Portanto, é importante tomar contramedidas efetivas nessa área. Esta nota interpretativa específica a implementação das Recomendações do GAFI sobre o sector financeiro e de câmbio e, se for caso disso, define opções nesta área.”. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴²⁸ As Quarenta Recomendações do GAFI, revistas em 1.996. “As Recomendações do GAFI devem aplicar-se, em particular, aos seguros de vida e outros produtos de investimento oferecidos pelas companhias de seguros, ao passo que para todo o setor de seguros.”. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

aqueles representados por terceiros, como advogados, foram intensificados, bem como a supervisão sobre as operações consideradas pouco usuais⁴²⁹.

Houve, também, recomendações para facilitar a detecção e monitoramento de transações em dinheiro e submeter todas as transações transfronteiriças que excedessem certo patamar à auditoria⁴³⁰. Recomendou-se que transporte anormal de metais ou pedras preciosas deveria ser notificado ao serviço aduaneiro dos países de origem e de destino⁴³¹.

A intenção foi demonstrar, neste momento, o refinamento das recomendações na primeira revisão, principalmente ao desgarrar o delito de branqueamento de capitais ao de tráfico de drogas, abrindo-se o leque a outros crimes considerados graves pelos Estados membros e identificar novas formas e técnicas de branqueamento.

Posteriormente, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional⁴³², denominada Convenção de Palermo, do ano 2000, objetivou promover a cooperação para prevenir e combater, de forma eficaz, a criminalidade organizada transnacional, agora considerada uma atividade difusa, através da harmonização das legislações dos diferentes países no sentido de se traçar uma estratégia global⁴³³.

[gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf)>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴²⁹ As Quarenta Recomendações do GAFI, revistas em 1.996. “Um banco ou outra instituição financeira deve conhecer a identidade de seus próprios clientes, se eles são representados por advogados para detectar e prevenir transações suspeitas e para ser capaz de responder rapidamente a pedidos de informação ou contributos das autoridades competentes. Por conseguinte, a recomendação 11 também se aplica ao caso em que um advogado age como intermediário em serviços financeiros.”. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴³⁰ As Quarenta Recomendações do GAFI, revistas em 1.996. “Para facilitar a detecção e monitoramento de transações em dinheiro sem livre circulação de capitais, os membros poderiam considerar a possibilidade de submeter todas as transferências transfronteiras, excedendo um limiar, a uma auditoria, supervisão administrativa, uma declaração ou a obrigação de manter contas.” Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴³¹ As Quarenta Recomendações do GAFI, revistas em 1.996. “Se um país descobre um transporte internacional anormal de moedas, instrumentos monetários, metais ou pedras preciosas, etc. deve notificar, se for caso disso, o serviço aduaneiro ou outras autoridades competentes dos países de origem e / ou de destino da entrega, e cooperar para fonte, destino e finalidade desta entrega e tomar as medidas apropriadas.”. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴³² BRASIL. Decreto nº 5.015/2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴³³ BRASIL. Decreto nº 5.015/2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. “Artigo 1 [...] O objetivo da presente Convenção consiste em promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional.”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

O branqueamento de capitais passou, nesse aspecto, a ser considerada uma atividade comum a todas as modalidades de crime organizado, diferenciando-se das determinações da Convenção de Viena. Não houve a determinação de tipos penais específicos que seriam abarcados pela Convenção de Palermo⁴³⁴.

Os artigos 6º e 7º da Convenção de Palermo trataram do tema do branqueamento de capitais. O primeiro⁴³⁵ trouxe obrigação aos países signatários de criminalizar a conversão ou transferência de bens produtos de crime com o propósito de ocultação de sua origem ilícita, bem como a aquisição ou a posse desses bens. Houve visível ampliação da caracterização do crime de branqueamento de capitais, tendo em vista a previsão de aplicação ao maior número possível de infrações graves principais.

O artigo 7º⁴³⁶ determinou as medidas, também de espectro amplo, a serem adotadas pelos Estados signatários, observadas as salvaguardas internas, para fins de adoção de regimes

⁴³⁴ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 48.

⁴³⁵ BRASIL. Decreto nº 5.015/2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Artigo 6 [...] 1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, as medidas legislativas ou outras que sejam necessárias para caracterizar como infração penal, quando praticada intencionalmente: a) i) A conversão ou transferência de bens, quando quem o faz tem conhecimento de que esses bens são produto do crime, com o propósito de ocultar ou dissimular a origem ilícita dos bens ou ajudar qualquer pessoa envolvida na prática da infração principal a furtar-se às consequências jurídicas dos seus atos; ii) A ocultação ou dissimulação da verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens ou direitos a eles relativos, sabendo o seu autor que os ditos bens são produto do crime; b) e, sob reserva dos conceitos fundamentais do seu ordenamento jurídico: i) A aquisição, posse ou utilização de bens, sabendo aquele que os adquire, possui ou utiliza, no momento da recepção, que são produto do crime; ii) A participação na prática de uma das infrações enunciadas no presente Artigo, assim como qualquer forma de associação, acordo, tentativa ou cumplicidade, pela prestação de assistência, ajuda ou aconselhamento no sentido da sua prática. 2. Para efeitos da aplicação do parágrafo 1 do presente Artigo: a) Cada Estado Parte procurará aplicar o parágrafo 1 do presente Artigo à mais ampla gama possível de infrações principais; b) Cada Estado Parte considerará como infrações principais todas as infrações graves, na acepção do Artigo 2 da presente Convenção, e as infrações enunciadas nos seus Artigos 5, 8 e 23. Os Estados Partes cuja legislação estabeleça uma lista de infrações principais específicas incluirá entre estas, pelo menos, uma gama completa de infrações relacionadas com grupos criminosos organizados; c) Para efeitos da alínea b), as infrações principais incluirão as infrações cometidas tanto dentro como fora da jurisdição do Estado Parte interessado. No entanto, as infrações cometidas fora da jurisdição de um Estado Parte só constituirão infração principal quando o ato correspondente constitua infração penal à luz do direito interno do Estado em que tenha sido praticado e constitua infração penal à luz do direito interno do Estado Parte que aplique o presente Artigo se o crime aí tivesse sido cometido; d) Cada Estado Parte fornecerá ao Secretário Geral das Nações Unidas uma cópia ou descrição das suas leis destinadas a dar aplicação ao presente Artigo e de qualquer alteração posterior; e) Se assim o exigirem os princípios fundamentais do direito interno de um Estado Parte, poderá estabelecer-se que as infrações enunciadas no parágrafo 1 do presente Artigo não sejam aplicáveis às pessoas que tenham cometido a infração principal; f) O conhecimento, a intenção ou a motivação, enquanto elementos constitutivos de uma infração enunciada no parágrafo 1 do presente Artigo, poderão inferir-se de circunstâncias fatuais objetivas.”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

⁴³⁶ BRASIL. Decreto nº 5.015/2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. “Artigo 7 [...] 1. Cada Estado Parte: a) Instituirá um regime interno completo de regulamentação e controle dos bancos e instituições financeiras não bancárias e, quando se justifique, de outros organismos

completos de regulamentação e controle dos bancos, instituições financeiras não bancárias e demais organismos suscetíveis de serem utilizados para fins de lavagem de dinheiro de procedência ilícita, com ênfase na cooperação internacional.

Ainda que não haja menção expressa às Quarenta Recomendações do GAFI, as questões atinentes às medidas preventivas, previstas na Convenção, a serem adotadas pelos Estados signatários são claramente nelas inspiradas, reconhecendo-se, ainda que indiretamente, a importância do Grupo de Ação Financeira nesse cenário⁴³⁷.

Inúmeras foram as Convenções sequenciais que trataram do tema do branqueamento de capitais, podendo-se citar a Convenção de Mérida⁴³⁸, a Convenção Interamericana contra a Corrupção⁴³⁹ e a Convenção da OCDE sobre o combate à Corrupção⁴⁴⁰, esta última focada no atrelamento da lavagem de dinheiro ao aliciamento e suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais ilícitas.

especialmente susceptíveis de ser utilizados para a lavagem de dinheiro, dentro dos limites da sua competência, a fim de prevenir e detectar qualquer forma de lavagem de dinheiro, sendo nesse regime enfatizados os requisitos relativos à identificação do cliente, ao registro das operações e à denúncia de operações suspeitas; b) Garantirá, sem prejuízo da aplicação dos Artigos 18 e 27 da presente Convenção, que as autoridades responsáveis pela administração, regulamentação, detecção e repressão e outras autoridades responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro (incluindo, quando tal esteja previsto no seu direito interno, as autoridades judiciais), tenham a capacidade de cooperar e trocar informações em âmbito nacional e internacional, em conformidade com as condições prescritas no direito interno, e, para esse fim, considerará a possibilidade de criar um serviço de informação financeira que funcione como centro nacional de coleta, análise e difusão de informação relativa a eventuais atividades de lavagem de dinheiro. 2. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas viáveis para detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de numerário e de títulos negociáveis, no respeito pelas garantias relativas à legítima utilização da informação e sem, por qualquer forma, restringir a circulação de capitais lícitos. Estas medidas poderão incluir a exigência de que os particulares e as entidades comerciais notifiquem as transferências transfronteiriças de quantias elevadas em numerário e títulos negociáveis. 3. Ao instituírem, nos termos do presente Artigo, um regime interno de regulamentação e controle, e sem prejuízo do disposto em qualquer outro artigo da presente Convenção, todos os Estados Partes são instados a utilizar como orientação as iniciativas pertinentes tomadas pelas organizações regionais, inter-regionais e multilaterais para combater a lavagem de dinheiro. 4. Os Estados Partes diligenciarão no sentido de desenvolver e promover a cooperação à escala mundial, regional, sub-regional e bilateral entre as autoridades judiciais, os organismos de detecção e repressão e as autoridades de regulamentação financeira, a fim de combater a lavagem de dinheiro.

⁴³⁷ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 50-51.

⁴³⁸ Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em 17 de jun. de 2019.

⁴³⁹ Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410a.htm>. Acesso em 17 de jun. de 2019.

⁴⁴⁰ Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

Pelo exposto, pretendeu-se demonstrar que, no âmbito das Convenções da Organização das Nações Unidas, o tema de branqueamento de capitais se atrelou definitivamente ao enfrentamento do crime organizado transnacional, seja no âmbito do tráfico de drogas (posteriormente ampliado aos demais crimes graves), ou no da corrupção e suborno.

Neste ponto, as Quarenta Recomendações do GAFI, originárias do ano de 1990, como mencionado, já haviam sido atualizadas no ano de 1996, sendo indiretamente adotadas no texto final da Convenção de Palermo. Contudo, até então, o GAFI não tratava diretamente de questões relacionadas ao financiamento do terrorismo.

Com os atentados de 11-S e no sentido da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e da Resolução 1373 do Conselho de Segurança da ONU, o rol de competências do GAFI foi alargado para, além do combate ao branqueamento de capitais, atuar também no combate ao financiamento de atos terroristas e de organizações terroristas⁴⁴¹. Neste ponto, o Grupo atrelou branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo definitivamente e passou a atuar nos dois espectros.

Editou, então, IX Recomendações Especiais sobre o tema (inicialmente oito, complementada posteriormente por mais uma)⁴⁴². Ao fazê-lo, justificou sua atuação sob o argumento de que tais Recomendações Especiais, em conjunto com as primeiras Quarenta Recomendações sobre branqueamento de capitais, forneceriam diretrizes básicas e aptas a detectar, prevenir e suprimir o financiamento de terrorismo e de atos terroristas.

A Recomendação I tratou de incentivar os países a ratificar e implementar, irrestritamente, a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999 e as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre prevenção e financiamento de atos terroristas, principalmente a Resolução 1373.

A Recomendação II incentivou os países a criminalizar o financiamento do terrorismo, de atos terroristas e organizações terroristas, assegurando-se que tais infrações fossem caracterizadas como infrações subjacentes ao delito de branqueamento de capitais.

⁴⁴¹ Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. As recomendações do GAFI. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. de 2019. p. 7.

⁴⁴² As IX Recomendações Especiais do GAFI de 2001. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/IX%20Recommandations%20Sp%C3%A9ciales%20and%20IN%20FRE%20NCH%20rc.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

A Recomendação III tratou da implementação de medidas, inclusive legislativas, pelos países, para que autoridades competentes pudessem congelar fundos e ativos de terroristas, utilizados para financiar o terrorismo ou as organizações terroristas, além de apreender ou confiscar bens com essas destinações, nos termos das resoluções da ONU sobre o tema.

A Recomendação IV se ateve à obrigação de as instituições financeiras e demais entidades ou empresas obrigadas a combater o branqueamento de capitais informarem às autoridades competentes sobre fundos considerados razoavelmente suspeitos de serem destinados para o financiamento do terrorismo, atos terroristas ou organizações terroristas.

A Recomendação V versou sobre a necessidade de cooperação internacional, entre países, mediante a celebração de tratados, acordos e afins, para assistência jurídica mútua e intercâmbio de informações em investigações, procedimentos judiciais ou administrativos relativos ao financiamento de terrorismo, atos terroristas e organizações terroristas, adotando-se, ainda, medidas contra o refúgio de processados por esses motivos, facilitando-se a extradição.

No que se refere a remessas de fundos por vias alternativas, a Recomendação VI incentivou os países a adotarem medidas para que pessoas, físicas ou jurídicas, atuantes na prestação de serviços de transferência de fundos ou títulos, fossem registradas e previamente autorizadas, sujeitando-as à observância obrigatória das Recomendações do GAFI aplicáveis a bancos e instituições financeiras não bancárias, cominando-se sanções por descumprimentos ou serviços ilegalmente prestados.

A Recomendação VII tratou sobre transferências eletrônicas. Instou os países a adotarem medidas para obrigar as instituições financeiras, incluindo-se serviços de remessa, a fornecer informações fidedignas sobre o pagador (nome, endereço e número da conta bancária), valores remetidos e toda a cadeia de pagamentos, detectando-se atividades suspeitas de transferências de fundos desacompanhadas das informações acima descritas.

A Recomendação VIII manteve o foco sobre organizações sem fins lucrativos. Incentivou os países a adequarem suas legislações, tendo em vista o GAFI ter detectado a utilização desta via para fins de financiamento do terrorismo. Buscou-se garantir que organizações terroristas não se apresentassem como entidades legítimas, explorassem essas atividades como forma de financiamento do terrorismo ou ocultassem o fluxo clandestino de fundos legítimos para financiar organizações terroristas.

Finalmente, a Recomendação IX visou coibir o transporte físico transfronteiriço de dinheiro e instrumentos ao portador suspeitos de estarem relacionados com o financiamento do terrorismo ou lavagem de dinheiro, incentivando os países a adotarem medidas para detectar essas práticas, garantindo-se que as autoridades competentes tivessem poderes de bloqueio, retenção, confisco e sanção.

Na sequência dos trabalhos realizados pelo GAFI, novos métodos e técnicas sofisticados de branqueamento de capitais foram sendo desenvolvidos em resposta às medidas implantadas pelo Grupo de Ação Financeira. Vista disso, em 2003, uma nova versão revisada das Quarenta Recomendações, de caráter mais assertivo, com aplicações tanto para coibir o financiamento do terrorismo como a lavagem de dinheiro foi apresentada.

As Quarenta Recomendações do GAFI, nessa versão⁴⁴³, novamente foi dividida em quatro grandes agrupamentos. O primeiro, denominado “Sistemas jurídicos”, trouxe recomendações sobre a necessidade de criminalização da lavagem de dinheiro com bases nas Convenções da ONU concernentes e aplicar o delito de branqueamento de capitais a todas as infrações graves (R1); adoção de medidas que possibilitem o confisco, congelamento e apreensão de bens lavados e rendimentos decorrentes desses bens (R3).

O segundo agrupamento, denominado “Medidas a serem adotadas pelas instituições financeiras, empresas e profissões não financeiras para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo”, recomendou às instituições financeiras deveriam realizar *due diligences* para, dentre outros, avaliar riscos, identificar a clientela (R5) e principalmente detectar a realização de transações suspeitas de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo, ou realizadas em desconformidade com as recomendações.

Deveriam, ainda, manter níveis hierárquicos de autorizações para a realização de transações (R6); atentar-se a ameaças de lavagem de dinheiro a partir de novas tecnologias que possam favorecer o anonimato e criar sistemas específicos de proteção e gestão de riscos quando transações fossem realizadas sem a presença física das partes (R8).

Ademais, deveriam dispensar especial atenção a transações complexas, anormais ou incomuns (R11) e diligenciar especialmente e manter registros quando clientes fossem cassinos

⁴⁴³ As Quarenta Recomendações do GAFI de 2003. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%202003.pdf>>. Acesso em: 21 de jun. de 2019.

(se realizadas transações financeiras iguais ou superiores aos limites aplicáveis), agentes imobiliários (quando realizassem transações financeiras de compra e venda de imóveis em nome de clientes), concessionários de metais ou pedras preciosas (que realizassem transações iguais ou acima dos limites aplicáveis), advogados, notários e contabilistas, sempre que atuassem em transações, em nome de clientes, referentes à compra e venda de imóveis, gestão de ativos e de contas bancárias, criação, operação ou gestão de empresas, ou compra e venda de sociedades empresárias (R12).

As instituições financeiras deveriam, também, desenvolver programas contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, incluindo-se procedimentos de controle interno, programas de treinamento e auditorias (R15). Recomendou-se, ainda, que os países deviam impedir a o estabelecimento ou a permanência de bancos de fachada em seus territórios, recusar-se a manter relações de correspondência bancária com essas instituições (R17 e 18) e com aquelas fixadas em países onde não fossem aplicadas as regras do GAFI (R21).

O terceiro agrupamento, denominado “Medidas institucionais e outras medidas necessárias para combater a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo”, se dedicou a recomendar aos países a criação de unidades de inteligência financeira (Unidade de Informação Financeira - UIF) e formatação de relatórios sobre transações suspeitas (R26); disponibilizar estrutura para que as autoridades competentes desenvolvessem suas atividades de combate à lavagem de dinheiro e branqueamento de capitais (R30) e pudessem avaliar a eficácia dos sistemas de combate a esses delitos (R32); impedir a utilização ilegal de pessoas jurídicas para fins de lavagem de dinheiro, mantendo-se atualizadas informações sobre sua propriedade e controle gerencial (R33).

O quarto agrupamento, denominado “Cooperação internacional”, se referiu à necessidade de implementação das Convenções de Viena, de Palermo e de Supressão ao Financiamento do Terrorismo e outras normas internacionais atinentes ao tema (R35); promover assistência jurídica mútua em investigações processos e procedimentos relativos ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (R36), reconhecer tais crimes como ofensas aptas a ensejar extradição (R39) e cooperar internacionalmente de forma ampla (R40).

Na versão de 2012⁴⁴⁴, as Quarenta Recomendações do GAFI foram divididas em sete grupos. O primeiro, denominado “Políticas e coordenação em matéria ABC/CFT”⁴⁴⁵, ficou consignado que os países deveriam identificar e avaliar, juntamente com instituições financeiras e atividades e profissões não financeiras designadas, os riscos da lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, mitigando-os através de medidas sólidas de prevenção equivalentes aos riscos identificados (R1).

Determinou, também, a adoção de mecanismos de cooperação e coordenação nacionais nos níveis operacional e de formulação de políticas de prevenção e combate (R2). Em suma, quanto maior o risco identificado, mais fortes e abrangentes deveriam ser os programas de prevenção e combate. Ademais, buscou fomentar que as autoridades dos países atuassem de forma coordenada a cooperativa, em diferentes níveis.

O segundo agrupamento, denominado “Lavagem de dinheiro e confisco”, determinou a criminalização do delito de lavagem de dinheiro como subsequente a todos os crimes graves, observando-se o disposto nas Convenções de Viena e de Palermo (R3), além da adoção de medidas, inclusive legislativas, que permitissem o congelamento, apreensão e confisco de bens lavados, produtos ou instrumentos utilizados (ou na intenção de) na lavagem ou crimes antecedentes, bens que fossem produtos (ou que tivessem sido utilizados, incluindo-se a tentativa) para financiamento do terrorismo, de atos ou organizações terroristas, ou bens de valor equivalente (R4).

Essas medidas, como ressalvado no documento do GAFI⁴⁴⁶, deveriam atribuir competência para que as autoridades pudessem identificar, rastrear e avaliar os bens sujeitos a confisco ou adotar medidas cautelares antecedentes, tais como bloqueio e apreensão, para prevenir transferências, negociações e alienações, mesmo sem condenação criminal prévia ou que, no mínimo, exigissem a comprovação de licitude dos bens passíveis de confisco, observados os ordenamentos jurídicos internos.

⁴⁴⁴ Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. As recomendações do GAFI. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 16 de jun. de 2019. p. 11-46.

⁴⁴⁵ Regime Anti-Branqueamento de Capitais/Combate Financiamento do Terrorismo.

⁴⁴⁶ Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. As recomendações do GAFI. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 16 de jun. de 2019. p. 13-14.

O terceiro agrupamento, denominado “Financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação”, determinou não só a criminalização do financiamento do terrorismo com base na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, mas também do financiamento de organizações terroristas e terroristas individuais, ainda que sem relação direta com atos específicos, garantindo-se que esses crimes fossem considerados antecedentes ao de lavagem de dinheiro (R5).

Determinou, também, a adoção de sanções financeiras específicas (congelamento e congêneres) em cumprimento às Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre prevenção e supressão do terrorismo e financiamento do terrorismo, notadamente Resoluções 1267 e 1373 (R6). No que se refere às organizações sem fins lucrativos, determinou a adequação das legislações internas atinentes para evitar a utilização dessas organizações para os fins combatidos, especialmente para evitar que organizações terroristas assim se caracterizassem, explorassem essa via para fins de financiamento do terrorismo ou para ocultar o desvio de recursos legítimos para organizações criminosas (R8).

O quarto agrupamento, denominado “Medidas preventivas”, determinou que os países deveriam assegurar que as legislações internas referentes a sigilo de instituições financeiras não obstassem a implementação das recomendações (R9), e adotassem procedimentos de *due diligence* para, dentre outros, proibir a manutenção de contas anônimas e identificar documentalmente os clientes, os beneficiários, propósitos e natureza de determinadas relações negociais (R10), podendo-se valer dos serviços de terceiros, sob sua responsabilidade final (R17). Deveriam as instituições financeiras serem obrigadas a manter, pelo prazo mínimo de cinco anos, registros de transações, domésticas e internacionais (R11).

Como medidas adicionais e especiais, as instituições financeiras deveriam obrigar-se a, em relação a pessoas politicamente expostas, manter sistemas adequados de gerenciamento de riscos para identifica-los, manter níveis hierárquicos de aprovação para manter relações de negócios com essas pessoas, verificar origem de recursos e monitorar as relações negociais (R12).

No que se refere à correspondência bancária transfronteiriça, as instituições financeiras deveriam avaliar a reputação das instituições correspondentes, notadamente sobre casos pregressos de investigações sobre lavagem de dinheiro ou financiamento terrorista e avaliar seus sistemas de controle prevenção contra tais delitos (R13).

A versão de 2012, ainda, determinou que países e instituições financeiras identificassem e avaliassem previamente os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo decorrentes de novos produtos, práticas negociais, e novas tecnologias (R15), bem como o monitoramento de transferências eletrônicas, com a identificação de remetentes, beneficiários e toda a cadeia de pagamentos, assegurando-se a adoção de medidas de congelamento ao processar tais transferências, em casos suspeitos ou de inobservância dos regramentos atinentes (R16).

A adoção de programas de prevenção e repressão antibranqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, por instituições financeiras, deveria ser replicada a todas as filiais e subsidiárias, reforçando-se tais programas em países conforme as determinações do GAFI (R18 e 19). Em caso de suspeita sobre fundos de origem criminosa, estariam as instituições, por força de lei, obrigadas a comunicar à unidade de inteligência financeira correlata (R20).

Outra recomendação já adotada anteriormente e replicada em 2012 diz respeito à necessidade de proteção de diretores, funcionários e empregados, por responsabilizações, civil e criminal, por quebra de restrição, imposta pela via contratual ou previsão legislativa, da divulgação de informações ou suspeitas, desde que de boa-fé, às unidades de inteligência financeira (R21).

As obrigações de *due diligence* também foram estendidas às atividades e profissões não financeiras, notadamente cassinos (transações superiores aos limites determinados); agentes imobiliários (representando clientes em transações imobiliárias); comerciantes de metais e pedras preciosas (envolvidos em transações em espécie superiores aos limites determinados); advogados, tabeliães e contadores (representado clientes em transações imobiliárias, gestão financeira, criação, operação ou administração de pessoas jurídicas ou entidades comerciais; prestadores de serviços a empresas quando atuarem como agentes de constituição de pessoas jurídicas; administração; fornecedor de domicílio fiscal ou acomodação comercial; atuação como acionista (R22).

O quinto agrupamento, denominado “Transparência e propriedade de pessoas jurídicas e outras estruturas jurídicas”, determinou que os países adotassem medidas para prevenir o uso de pessoas e estruturas jurídicas na prática de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, devendo guardar informações cadastrais atualizadas sobre propriedade, administração, controle e beneficiários destas (R24 e 25).

O sexto agrupamento, denominado “Poderes e responsabilidades de autoridades competentes e outras medidas institucionais”, determinou que os países deveriam assegurar que as instituições financeiras, atividades e profissões não financeiras, além de sujeitas à regulação, supervisão e monitoramento, implementassem as recomendações do GAFI (R26), podendo exigir, ainda, a produção e repasse de quaisquer informações pertinentes, além de determinar sanções disciplinares por eventual descumprimento (R27 e 28).

Os países deveriam estabelecer, também, unidades de inteligência financeira com vistas a centralizar o recebimento e análise de comunicações de operações suspeitas ou outras relevantes sobre lavagem de dinheiro e financiamento terrorista (R29). Deveriam garantir, ademais, que as autoridades responsáveis, para proceder a investigações financeiras referentes a esses crimes, deveriam ter poderes para, rapidamente, adotar ações de bloqueio e apreensão de bens suspeitos de serem produto de crime (R30), podendo acessar todos os documentos e informações necessárias para as investigações, inclusive adotar técnicas de investigação como interceptações de comunicações e de sistemas (R31).

O transporte transfronteiriço de moedas e outros instrumentos negociáveis ao portador deveriam ser objeto de detecção por parte dos países, que deveriam adotar, também, sistemas de declaração de valores, com previsão de sanções para declarações incorretas ou falsas. As autoridades deveriam possuir poderes de retenção e confisco em casos considerados suspeitos (R32).

Por fim, o sétimo agrupamento, denominado “Cooperação internacional”, determinou que os países deveriam ser signatários (e implementarem) a Convenção de Viena (1988), de Palermo (2000), Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) e a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999), e outras porventura aplicáveis (R36), além de prestar assistência jurídica mútua para fins de investigações, processos e procedimentos relacionados à lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e financiamento do terrorismo (R37).

Ainda no escopo da cooperação internacional, os países deveriam assegurar a adoção de medidas para responder rapidamente a pedidos de outros países para fins de identificação, bloqueio, apreensão e confisco de bens lavados, produtos da lavagem de dinheiro, crimes antecedentes e do financiamento do terrorismo, ainda que sem condenação criminal prévia, ou através de medias cautelares, respeitados os ordenamentos jurídicos internos (R38).

Os pedidos de extradição relacionados a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo deveriam ser atendidos sem atrasos injustificados ou demasiados, garantindo-se que esses crimes fossem incluídos naqueles sujeitos à extradição, observados os ordenamentos internos (R39). As mais variadas formas de cooperação internacional para fins de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo deveriam estar asseguradas (R40).

O GAFI continua se atualizando e em constante evolução⁴⁴⁷. O histórico das Convenções e Resoluções apresentado, em cotejo com as Recomendações do Grupo, demonstram como sua atuação passou do combate ao branqueamento de capitais em decorrência do ilícito do tráfico de drogas e outros crimes considerados graves, para o enfrentamento conjunto com o financiamento do terrorismo.

Em essência, pôde-se visualizar o caráter mandamental das recomendações, por vezes sem conceder aberturas para as legislações nacionais naquilo considerado fundamental quando se verifica, nas várias atualizações, a impossibilidade de o sigilo bancário obstar a aplicação das recomendações, ou quando da exigência de regulamentação de setores não financeiros vulneráveis a servir de plataforma para a lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. O mesmo se pode afirmar quanto à previsão de aplicação de sanções, da criação de unidades de inteligência (Unidades de Informação Financeira - UIF) ou da necessidade imperiosa da criminalização tanto do ilícito de branqueamento de capitais quanto do financiamento terrorista⁴⁴⁸.

O GAFI, portanto, é a principal fonte normativa global no combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, adotando, por vezes, tom mais imperativo do que as Convenções relacionadas aos temas aqui tratados. Mais uma prova cabal disso é a Resolução 1617 de 2005⁴⁴⁹. Ao, dentre outros, ampliar as medidas de congelamento de recursos destinados ao financiamento do terrorismo, fez expressa menção ao GAFI, ao instar todos os Estados a colocar em prática as normas internacionais incorporadas nas recomendações do Grupo de Ação

⁴⁴⁷ Padrões Internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e a proliferação. As Recomendações do GAFI. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf>>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

⁴⁴⁸ CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019. p. 41.

⁴⁴⁹ ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1617. Disponível em: <[https://undocs.org/es/S/RES/1617\(2005\)](https://undocs.org/es/S/RES/1617(2005))>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

Financeira⁴⁵⁰, reafirmando sua autoridade e legitimidade na padronização das normativas ora tratadas.

Importante citar, por oportuno, o Grupo Egmont, formado pelas Unidades de Informações Financeiras criadas por força das Quarenta Recomendações do GAFI, representativo de mais de 200 países, que visa o intercâmbio de informações, aprendizagem e formação mútua e cooperação, tanto preventiva quanto repressiva, no combate do branqueamento de capitais e financiamento terrorista⁴⁵¹, as quais se operacionalizam através do recebimento e análise de declarações de operações consideradas suspeitas, procedendo-se à identificação dos suspeitos ou atividades suspeitas e a relação destes com o produto criminoso. Atua, ainda, estrategicamente, na identificação das formas de atuação e padrões de branqueamento, apontando vulnerabilidades sistêmicas⁴⁵².

4.2. A NORMATIVA COMUM EUROPEIA DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO: AS DIRETIVAS E REGULAMENTOS REFERENTES AO BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

A política de combate ao financiamento do terrorismo no âmbito da União Europeia visa atingir o fluxo de dinheiro de/ para as organizações terroristas e seus agentes individualmente considerados. As duas principais linhas de ação baseiam-se na atuação das entidades privadas que realizam a gerência de fundos, as quais devem garantir por um lado a comunicação de transações suspeitas às autoridades competentes, e por outro o congelamento de fundos pertencentes a indivíduos e grupos suspeitos de fornecer auxílio financeiro a terroristas⁴⁵³. Ambas foram estabelecidas em observância as Resoluções da ONU, mais

⁴⁵⁰ ONU. Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1617. “[...] Insta encarecidamente a todos los Estados Miembros a que pongan en práctica las normas internacionales completas incorporadas en las cuarenta recomendaciones sobre el blanqueo de dinero del Grupo de Acción Financiera y sus nueve recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo; [...]”. Disponível em: <[https://undocs.org/es/S/RES/1617\(2005\)](https://undocs.org/es/S/RES/1617(2005))>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

⁴⁵¹ SILVA, Ana Rute Nunes. O sistema preventivo do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo à luz do Direito da União Europeia. 2015. Dissertação (Mestrado em direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32160?mode=full>>. Acesso em: 2 de jun. de 2018. p. 47.

⁴⁵² SILVA, Ana Rute Nunes. O sistema preventivo do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo à luz do Direito da União Europeia. 2015. Dissertação (Mestrado em direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32160?mode=full>>. Acesso em: 2 de jun. de 2018. p. 47.

⁴⁵³ PARLAMENTO EUROPEU. *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness*. 2017. p. 58. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)> Acesso em 22 ago. 2019.

especificamente a Resolução 1267/1999⁴⁵⁴ e suas atualizações, e a Resolução 1373/2001 e as diversas Recomendações do GAFI. A UE encontra-se representada no âmbito do órgão pela Comissão. Tais diretrizes foram materializadas por meio de diversos atos normativos, especialmente Diretivas e Regulamentos⁴⁵⁵.

O primeiro ato legislativo relevante acerca do financiamento do terrorismo adotado no âmbito da UE consistiu na decisão-quadro⁴⁵⁶ do Conselho 2002/475/JAI, de 13 de junho de 2002, a qual foi alterada em 2008 e posteriormente revogada. O instrumento orientava os Estados membros acerca da necessidade de serem tomadas medidas destinadas a punir a participação nas atividades de um grupo terrorista, incluindo qualquer forma de financiamento das suas atividades, quando houvesse conhecimento de que essa participação contribuiria para as atividades criminosas do grupo (art. 2, 2, b)⁴⁵⁷.

Posteriormente, foi adotada a Diretiva 91/308/CEE do Conselho, em 10 de junho de 1991⁴⁵⁸. Contudo, a mesma encontrava-se voltada essencialmente à prevenção da utilização do sistema financeiro para fins de branqueamento de capitais. Nesse sentido, estabeleceu uma série de medidas e obrigações a estabelecimentos de crédito e instituições financeiras no que se

⁴⁵⁴ Após os atentados efetuados contra as Embaixadas norte-americanas na África (Quênia e Tanzânia) em 7 de agosto de 1998, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 1267 determinando, dentre outras coisas, o congelamento de fundos e outros recursos financeiros de propriedade dos Talibãs, bem como a entrega de Osama Bin Laden às autoridades competentes. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1267 (1999), aprovada pelo Conselho de Segurança em sua 4051ª sessão, celebrada em 15 de outubro de 1999. Disponível em: <[https://www.undocs.org/es/S/RES/1267%20\(1999\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/1267%20(1999))> Acesso em: 18 ago. 2019.

Posteriormente, o Conselho de Segurança adotou uma série de outras Resoluções atualizando e fortalecendo o regime de sanções impostas pela Resolução 1267. Veja-se BRASIL. Decreto nº 8.799, de 6 de julho de 2016. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2253 (2015), de 17 de dezembro de 2015, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que atualiza e fortalece o regime de sanções, imposto pela Resolução 1267 (1999), relativo ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante e à Al-Qaeda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8799.htm> Acesso em 18 ago. 2019.

⁴⁵⁵ Um “regulamento” é um ato legislativo vinculativo, aplicável em todos os seus elementos em todos os países da UE. Por sua vez, a Diretiva consiste em um “ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países da UE devem alcançar. Contudo, cabe a cada país elaborar a sua própria legislação para dar cumprimento a esse objetivo”. Para maiores informações acerca dos atos legislativos da União Europeia: UNIÃO EUROPEIA. Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt> Acesso em 23 ago. 2019.

⁴⁵⁶ A decisão-quadro, extinta pelo Tratado de Lisboa, consistia em uma figura-jurídica que se aproximava das atuais Diretivas. Tinha por objetivo facilitar a aproximação das legislações dos Estados-membros em questões abrangidas pelo então Terceiro Pilar Europeu (cooperação política e judiciária em matéria penal). DICIONÁRIO DE TERMOS EUROPEUS. Decisão-quadro. Disponível em: <<http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=448>> Acesso em 23 ago. 2019.

⁴⁵⁷ UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32002F0475>> Acesso em 23 ago. 2019.

⁴⁵⁸ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0308>> Acesso em 18 ago. 2019.

refere, nomeadamente, a identificação de seus clientes (“Conheça o seu cliente”), especialmente nas transações superiores a 15 mil euros (art. 3º, 1 e 2), a manutenção de registros para eventuais fins probatórios (art. 4º), e a comunicação de transações suspeitas às autoridades competentes (art. 6º).

Coadunando-se com as preocupações e instrumentos normativos vigentes à época, a Diretiva voltava-se essencialmente a evitar a lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas, e fazia expressa referência à Convenção de Viena de 1988, inclusive adotando a definição de branqueamento de capitais presente no referido documento, à Declaração de Basiléia de 1988, e encontrava-se em conformidade com as 40 Recomendações do então recém-criado GAFI. Com o decurso do tempo, a Diretiva 91/308 foi alterada e substituída por medidas sucessivas.

Em dezembro de 2001, foi modificada pela Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁴⁵⁹, e passou a abranger outras atividades e profissões consideradas especialmente suscetíveis de serem utilizadas como instrumento para o branqueamento de capitais, adequando-se as Recomendações do GAFI. Nesse rol foram incluídos auditores, técnicos de contas externos e consultores fiscais, agentes imobiliários, notários e outros profissionais forenses independentes, como advogados, quando prestarem assistência ou agirem em nome de seus clientes na execução de algumas transações, e ainda negociantes de bens de elevado valor (como pedras, metais preciosos e obras de arte), leiloeiros (quando o pagamento for realizado em espécie e com valor superior a 15 mil euros) e cassinos.

Em 26 de outubro de 2005 a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁴⁶⁰ derogou a Diretiva 91/308, e foi o primeiro instrumento a incluir medidas específicas destinadas ao CFT. Esta normativa novamente incorporou a maior parte das 40 Recomendações do GAFI (revisadas de 2003) e as 9 Recomendações Especiais contra o Financiamento do Terrorismo. Outras Recomendações do órgão foram incluídas em Regulamentos e outras Diretivas.

⁴⁵⁹ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2001, que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais - Declaração da Comissão.

⁴⁶⁰ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32005L0060>> Acesso em 20 ago. 2019.

Em relação ao público alvo, o âmbito de incidência foi novamente alargado para incluir aqueles que prestam serviços a sociedades ou fundos fiduciários (*trusts*). Em relação à nomenclatura, passou-se a empregar a expressão mais ampla “outras pessoas singulares ou coletivas que comercializem bens”, em vez de “negociantes de bens de elevado valor e leiloeiros”.

Posteriormente, essa normativa foi revogada pela Diretiva 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015⁴⁶¹, instrumento atualmente em vigor. Esta quarta Diretiva consiste no principal instrumento jurídico voltado à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo no âmbito europeu, e contém medidas preventivas adicionais para combater a aquisição de dinheiro ou propriedade para fins terroristas, incorporando, *inter alia*, as Recomendações de 2012 do GAFI.

Após uma série de atentados terroristas realizados na Europa em 2016, todos reivindicados pelo Estado Islâmico, e também como resultado da Comunicação apresentada pela Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre um Plano de Ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo, que dentre outras coisas, propôs alterações à Quarta Diretiva, o referido instrumento foi alterado pela Diretiva 2018/843⁴⁶². Enquanto a Quarta Diretiva precisou ser internalizada pelos países da União Europeia até 26 de junho de 2017, suas alterações deverão ser transpostas ao Direito interno dos Estados membros até 10 de janeiro de 2020⁴⁶³. Dentre as principais medidas estabelecidas pelo instrumento para coibir ações destinadas ao branqueamento de capital e financiamento do terrorismo, podem ser destacadas as seguintes:

⁴⁶¹ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32015L0849>> Acesso em 20 ago. 2019.

⁴⁶² UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>> Acesso em 20 ago. 2019.

⁴⁶³ Durante a elaboração deste trabalho, o Conselho adotou uma nova Diretiva com vistas a complementar e reforçar a aplicação da Diretiva 2015/849. O novo instrumento, que aguarda publicação no Diário Oficial da União Europeia, estabelece novas disposições penais voltadas ao combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Após publicação, os Estados contarão com até 24 meses para internalizar as referidas disposições. Para maiores informações: <<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/10/11/new-rules-to-criminalise-money-laundering-activities-adopted/>> Acesso em 20 ago. 2019.

Primeiramente, acerca dos conceitos-chave para desenvolvimento do presente estudo, a normativa prosseguiu na definição de financiamento do terrorismo adotada na Diretiva 2005/60, a saber,

o fornecimento ou a recolha de fundos, por qualquer meio, direta ou indiretamente, com a intenção de os utilizar, ou com conhecimento de que serão utilizados, no todo ou em parte, para praticar uma das infrações previstas nos artigos 1.º a 4.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho

Por sua vez, foram considerados branqueamentos de capitais as seguintes condutas, quando realizadas intencionalmente:

- a) A conversão ou transferência de bens, com conhecimento de que esses bens provêm de uma atividade criminosa ou da participação numa atividade dessa natureza, com o fim de encobrir ou dissimular a sua origem ilícita ou de auxiliar quaisquer pessoas implicadas nessa atividade a furtarem-se às consequências jurídicas dos atos por elas praticados;
- b) O encobrimento ou a dissimulação da verdadeira natureza, origem, localização, utilização, circulação ou propriedade de determinados bens ou de direitos sobre esses bens, com conhecimento de que tais bens provêm de uma atividade criminosa ou da participação numa atividade dessa natureza;
- c) A aquisição, detenção ou utilização de bens, com conhecimento, no momento da sua receção, de que provêm de uma atividade criminosa ou da participação numa atividade dessa natureza;
- d) A participação num dos atos a que se referem as alíneas a), b) e c), a associação para praticar o referido ato, a tentativa e a cumplicidade na sua prática, bem como o facto de facilitar a sua execução ou de aconselhar alguém a praticá-lo.

A Diretiva 2015/849 (já consideradas as alterações) alargou o âmbito de aplicação das obrigações impostas pelas normativas anteriores para abranger profissionais que prestem serviços de consultoria em matéria fiscal, agentes imobiliários na locação de bens imóveis cujo valor mensal seja igual ou superior a 10 mil euros, comerciantes de obras de arte quando efetuarem transações a partir desse mesmo valor, bem como prestadores de serviços de custódia de carteiras, de serviços de câmbio entre moedas virtuais e de moedas fiduciárias. Além disso, a expressão “cassinos” foi substituída por outra mais abrangente, qual seja, “prestadores de serviços de jogo”, e para as “pessoas que comercializam bens” o valor para pagamentos em dinheiro foi reduzido para 10 mil euros (em oposição aos 15 mil euros previstos na Terceira Diretiva).

A normativa também proibiu a manutenção, por parte das instituições de crédito e financeiras, de contas, cadernetas e cofres anónimos; reforçou a necessidade de transparência

acerca dos beneficiários efetivos de empresas e fundos, determinando o acesso a suas informações, e abordou os riscos associados a cartões pré-pagos e moedas virtuais, diminuindo o valor dos primeiros para 150 euros.

Além dessas medidas, em julho de 2016⁴⁶⁴, a Diretiva foi complementada pelo Regulamento Delegado 2016/1675 que adotou uma lista relativa a terceiros países de alto risco, assim considerados os que possuem deficiências estratégicas em seus regimes de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, a qual é revisada três vezes por ano⁴⁶⁵. Os Estados, por meio das instituições bancárias e financeiras, devem aplicar medidas de vigilância reforçada em relação aos fluxos financeiros que provêm ou se destinam a esses países, a fim de aprimorar as medidas de *duo diligence*.

A Diretiva 2015/849 integra um pacote de medidas legislativas destinadas ao combate do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo ao lado de outros atos normativos. Dentre eles, destaca-se o Regulamento 2015/847⁴⁶⁶, também elaborado com base nas Recomendações de 2012 do GAFI, e que estabelece as regras aplicáveis à identificação do ordenante e do beneficiário nas transferências de fundos “em qualquer moeda, enviadas ou recebidas por um prestador de serviços de pagamento ou um prestador de serviços de pagamento intermediário estabelecido na União”. No caso de informações omissas ou incompletas os prestadores de serviço deverão determinar se executam, rejeitam ou suspendem uma transferência de fundos⁴⁶⁷.

Considerando o risco de que a aplicação da Diretiva 2015/849 e do arcabouço normativo a ela complementar, pudesse levar ao aumento dos movimentos físicos de dinheiro para fins ilícitos, e atendendo a Recomendação Especial IX do GAFI, de 22/10/2004 que orientou acerca

⁴⁶⁴ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento Delegado (UE) 2016/1675 da Comissão, de 14 de julho de 2016, que completa a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho mediante a identificação dos países terceiros de risco elevado que apresentam deficiências estratégicas

⁴⁶⁵ Atualmente constam na referida lista os seguintes países: Afeganistão, Bósnia e Herzegovina, Guiana, Irã, Iraque, República Democrática Popular do Laos, República Popular Democrática da Coreia (RPDC), Síria, Uganda, Vanuatu e Iêmen.

⁴⁶⁶ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2015/847 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e que revoga o Regulamento (CE) n° 1781/2006. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32015R0847>> Acesso em 23 ago. 2019.

⁴⁶⁷ O referido Regulamento encontra-se inserido em uma estratégia mais ampla da UE de combate à criminalidade financeira que inclui ainda um grupo de peritos que assiste a Comissão Europeia na definição de políticas e preparação de legislação; um Comitê que pode emitir pareceres sobre as medidas de execução propostas pela Comissão no âmbito do combate ao financiamento do terrorismo e branqueamento de capitais; um Comitê Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão; e a rede de Unidades de Informação Financeira (UIF's), órgãos nacionais que recebem e analisam relatórios de transações e outras informações relevantes para o financiamento do terrorismo, e que em nível internacional colaboram com o Grupo Egmont.

da necessidade de estabelecimento de medidas destinadas a controlar os movimentos transfronteiriços de dinheiro líquido, foi editado o Regulamento (CE) n.º 1889/2005⁴⁶⁸ estabelecendo o controle das somas de dinheiro líquido (dinheiro e meios de pagamento ao portador) que entram ou saem da União Europeia, estabelecendo a qualquer pessoa a obrigação de declarar as autoridades competentes uma soma igual ou superior a 10 mil euros.

Em 2018, a vista dos progressos no conhecimento dos meios utilizados para a transferência de valores adquiridos de forma ilícita além das fronteiras da União Europeia, e das consequentes atualizações do GAFI decorrentes desse quadro, o Regulamento 1889/2005 foi revogado e substituído pelo Regulamento 2018/1672, de 23 de outubro de 2018⁴⁶⁹, que passará a ser aplicado a partir de 3 de junho de 2021, conforme previsto em seu art. 21.

A compreensão de dinheiro líquido passou a abranger, além de moedas⁴⁷⁰ e meios de pagamento ao portador⁴⁷¹, produtos utilizados como reservas de valor de elevada liquidez⁴⁷² e cartões pré-pagos⁴⁷³ (art. 2º). As obrigações de declaração continuam sujeitas ao limiar de 10 mil euros, e se aplicam aos transportadores que levem consigo a importância ao entrar ou sair da União Europeia (art. 3º, 1).

No que tange ao congelamento de bens, as sanções da ONU são aplicadas por meio de Regulamentos determinando o congelamento dos ativos. A UE também possui uma lista

⁴⁶⁸ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1889/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativo ao controle das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005R1889>> Acesso em 23 ago. 2019.

⁴⁶⁹ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2018/1672 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2018, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da União e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1889/2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.284.01.0006.01.POR&toc=OJ:L:2018:284:TOC> Acesso em 26 ago. 2019.

⁴⁷⁰ “Notas e moedas que estejam em circulação como meio de troca ou que tenham estado em circulação como meio de troca e que ainda podem ser trocadas através de instituições financeiras ou bancos centrais por notas e moedas que estejam em circulação como meio de troca”. (art. 1, c).

⁴⁷¹ “Instrumentos diferentes da moeda que permitam aos seus detentores reclamar um montante financeiro mediante a apresentação dos instrumentos sem terem de provar a sua identidade ou o direito a esse montante. Esses instrumentos são: i) cheques de viagem, e ii) cheques, livranças ou ordens de pagamento quer ao portador, assinados, mas com omissão do nome do beneficiário, quer endossados sem restrições, passados a um beneficiário fictício, ou sob qualquer outra forma que permita a transferência do direito ao pagamento mediante simples entrega”. (art. 1, d)

⁴⁷² “Mercadoria enumerada no anexo I, ponto 1, que apresenta um elevado rácio entre o seu valor e o seu volume e que pode ser facilmente convertida em moeda através de mercados de negociação acessíveis apenas com custos de transação modestos” (art. 1, e). O Anexo I, ponto 1, enumera moedas com um teor de ouro de, pelo menos, 90%, e metais preciosos, tais como barras, pepitas ou agregados com um teor de ouro de, pelo menos, 99,5 %.

⁴⁷³ “Cartões não nominais enumerados no Anexo I, ponto 2, que armazenam ou dão acesso a valores monetários ou fundos, que podem ser utilizados para operações de pagamento, para adquirir bens ou serviços ou para resgate de divisas e que não estão ligados a uma conta bancária”. (art. 1, f). O Anexo I, ponto 2 aponta os cartões pré-pagos.

autônoma de pessoas físicas e jurídicas que devem ter seus bens congelados em conformidade com a Posição Comum 2001/931/PESC⁴⁷⁴, que é revisada e modificada e cada seis meses pelo Conselho, nos termos do Regulamento CE n° 2580/2001⁴⁷⁵.

4.3. ANÁLISE DA INSUFICIÊNCIA DO MARCO REGULATÓRIO DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Conforme apontado no capítulo anterior, as organizações terroristas se valem de um conjunto amplo e extremamente diversificado de atividades para a geração dos recursos que posteriormente serão destinados à subsistência do grupo e a execução de atentados. O arcabouço inclui atividades lícitas e ilícitas, de forma que o combate às fontes geradoras desses recursos se revelaria uma tarefa extremamente complexa.

O enfrentamento as fontes ilícitas passa necessariamente pelo difícil combate a criminalidade. A completa eliminação desses meios de financiamento exigiria, por exemplo, que se erradicasse o crime organizado ou que fosse extinta a pequena delinquência. O enfrentamento das fontes legais revela-se um exercício igualmente intrincado, já que a detecção prévia dos grupos, apenas pela atividade financeira, é inexecutável.

Nesse sentido, as medidas de combate ao financiamento do terrorismo foram direcionadas a movimentação desses recursos, com especial ênfase para o setor financeiro tradicional, algumas profissões não financeiras suscetíveis de serem utilizadas para o branqueamento de capitais, e aos processos de lavagem de dinheiro propriamente dito. A fim de verificar a suficiência do arsenal normativo para fins de combate ao financiamento do terrorismo, se partirá de uma análise de eficácia baseada na abrangência da estrutura normativa e sua adequação as novas formas de organização e atuação dos grupos terroristas.

O mapeamento das principais normativas que tratam do enfrentamento ao financiamento do terrorismo no âmbito institucional internacional e da União Europeia permitiu que se aferisse que a referida política encontra-se alicerçada em duas principais linhas de ação. Uma de escopo mais preventivo, com medidas voltadas à identificação e impedimento da

⁴⁷⁴ UNIÃO EUROPEIA. Posição comum do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32001E0931>> Acesso em 23 ago. 2019.

⁴⁷⁵ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32001R2580>> Acesso em 23 ago. 2019.

utilização do sistema financeiro, baseada nas Recomendações do GAFI, e outra de cunho mais sancionatório, destinada a promover o congelamento dos bens e fundos de suspeitos de envolvimento em ações de suporte financeiro a organizações terroristas, de acordo com as Recomendações do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Contudo, a análise do referido arcabouço legal revelou algumas vulnerabilidades no âmbito das medidas adotadas. A seguir se passará a análise dos pontos considerados críticos no âmbito da política de CFT no âmbito da União Europeia, enquanto paradigma de aplicação das diretrizes estabelecidas pela ONU e GAFI.

I) Foco excessivo na utilização do sistema financeiro formal

Uma primeira análise revela que o cerne das medidas de combate ao financiamento do terrorismo encontra-se demasiadamente voltado ao combate e prevenção da utilização do sistema financeiro tradicional por grupos terroristas. Essa questão central se desdobra em outros dois pontos que exercem influência direta em sua eficiência: o primeiro se refere à constatação de que a política de CFT se tornou extremamente dependente da atuação do setor privado, que vem encontrando diversas dificuldades para a implementação adequada das medidas, e o segundo, e mais importante, ao fato de que os grupos terroristas recorrem com grande frequência aos sistemas informais para a movimentação dos recursos.

Contudo, antes de se passar propriamente a análise dos pontos supracitados, consideram-se oportunas algumas considerações a respeito do fato de a estratégia de combate ao financiamento do terrorismo encontrar-se estritamente vinculada a medidas destinadas a impedir a utilização do sistema financeiro formal para o branqueamento de capitais.

Conforme já mencionado, as organizações terroristas passaram a se valer das facilidades de utilização do sistema financeiro tradicional tanto para a transferência de fundos, quanto para o branqueamento de recursos de origem ilícita. Esse cenário, somado ao fato de que as técnicas de investigação financeira para esclarecer o quadro econômico de crimes “comuns” ou daqueles relacionados ao terrorismo são muito semelhantes, provocou uma tendência de tratamento conjunto das matérias⁴⁷⁶. A abordagem concomitante de ambas as realidades vem de longa data,

⁴⁷⁶ HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel. *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*. Madrid: Tecnos, 2008. p. 222.

conforme demonstrado pela evolução legislativa e alargamento das atribuições do GAFI, bem como pela condução da política no âmbito da União Europeia.

Contudo, constata-se a adoção de procedimentos iguais para realidades que não são completamente idênticas. Enquanto no âmbito das organizações criminosas a lavagem de dinheiro é um fim, na esfera terrorista, tanto a arrecadação dos recursos quanto o seu branqueamento são meios. Indo um pouco mais além, embora a lavagem de dinheiro não seja obrigatória para o crime organizado, é uma prática adotada com grande frequência por esses grupos, já que o objetivo final é usufruir dos recursos adquiridos. No caso do terrorismo, a atividade de branqueio é menos imprescindível. E isso por dois motivos: ou porque os fundos que chegam até a organização podem ter origem legal, não necessitando de serem branqueados, ou porque nem todo recurso obtido ilegalmente será lavado, já que se destina igualmente a uma atividade ilícita⁴⁷⁷.

Isto é, a lavagem de dinheiro é apenas um dos possíveis métodos utilizados por terroristas para ocultar a origem ilícita de eventuais bens ou recursos, de forma que medidas preventivas eficazes para o CFT dificilmente podem depender, na totalidade dos casos, da mesma resposta política concedida ao branqueamento de capitais, especialmente se os fundos para financiar o terrorismo forem originados de fontes legítimas⁴⁷⁸. E o que se identifica é que na maior parte dos instrumentos ambas as políticas encontram-se intrinsicamente vinculadas, o que resulta no dispêndio de uma atenção excessiva ao processo de branqueio no âmbito do sistema financeiro formal, em detrimento de outras possíveis táticas adotadas pelas organizações terroristas para a movimentação dos recursos.

O que se pretende aclarar com a presente inserção é que o tratamento conjunto das ações de combate ao financiamento do terrorismo e branqueamento de capitais, embora extremamente válida pelos fatores já mencionados, direciona uma grande quantidade de esforços para abarcar apenas uma pequena parte de um universo muito mais amplo.

Isto posto, se passará a análise de outros pontos considerados vulneráveis na política de combate ao financiamento do terrorismo posta.

⁴⁷⁷ PASSAS, Nikos; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. La financiación del terrorismo de *Al Qaida*: mitos y realidades. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Espanha, nº 19, p. 493-521, 2007. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15>> Acesso em 24 mai. 2019.

⁴⁷⁸ ALLAM, Miriam; GADZINOWSKI Damian. Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics. *Archive of European Integration*, University of Pittsburgh, 2009, p-37-46. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/12385/1/20100114122445_Eipascope_2009_2_Article4.pdf> Acesso em 18 ago. 2019.

A) Atuação deficitária do setor financeiro

Conforme já relatado, a maior parte das iniciativas no âmbito da política de CFT encontra-se alicerçada na atuação do setor privado, mais especificamente de bancos e outras instituições financeiras. Na União Europeia essas entidades são obrigadas i) a identificar e avaliar os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, estabelecendo políticas e controles adequados para mitigar e gerir eficazmente esses riscos; ii) realizar um adequado processo de *duo diligence* voltado ao cliente, e iii) reportar as Unidades de Inteligência Financeira (UIFs) dos respectivos países quaisquer transações consideradas suspeitas⁴⁷⁹.

Nesse sentido, o que se observa é que o principal elo da cadeia da política de CFT, assim considerado pelo fato de desempenhar um papel central e fundamental no rastreamento e detecção de atividades suspeitas, é composto por entidades cujo objetivo principal não é o combate ao financiamento do terrorismo, e que tampouco são especializadas na temática⁴⁸⁰.

Isso se torna particularmente um problema quando se está diante de uma estrutura regulatória que é frequentemente alterada em um curto espaço de tempo a fim de se ajustar as novas demandas do setor. Esse quadro, além de resultar em dificuldades de implementação por parte das instituições financeiras, também envolve grandes custos, ante a necessidade de coleta e armazenamento de grandes quantidades de dados. Afora os dispêndios, as medidas ainda exigem que em muitos casos essas entidades atuem contra seus interesses comerciais, e que seus profissionais estejam de certa forma expostos, já que o êxito da política depende, em grande medida, de sua diligência e vigilância em relação aos próprios clientes⁴⁸¹.

Em 2017, já evidenciando essas tensões, que poderiam ter como resultado a baixa aplicabilidade das medidas pelas instituições e o conseqüente comprometimento da efetividade da política em questão, o Parlamento Europeu recomendou aos Estados Membros, com vistas a “reduzir a desconfiança mútua”, “promover uma cooperação mais efetiva” e “superar questões de coordenação na política de CFT”, o estabelecimento de um diálogo regular e construtivo

⁴⁷⁹ COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions. Bruxelas, 24 jul. 2019. 24 f. p. 4. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/files/report-assessing-recent-alleged-money-laundering-cases-involving-eu-credit-institutions_en> Acesso em 24 ago. 2019.

⁴⁸⁰ PARLAMENTO EUROPEU. *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness*. 2017. p. 82. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)> Acesso em 22 ago. 2019.

⁴⁸¹ OLIVEIRA, William Terra de. *Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*. 2017. 637 p. Tese (Doutorado em Direito) - Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. p. 536.

com o setor privado, voltado ao compartilhamento de informações, ao desenvolvimento de orientações e diretrizes específicas, e a facilitação do intercâmbio de boas práticas em toda a UE⁴⁸².

Recentemente, dez casos de branqueamento de capitais ocorridos em bancos da União Europeia se tornaram públicos. Com vistas a identificar as deficiências no âmbito da política europeia de CFT e ABC que possibilitaram a ocorrência desse quadro, os fatos foram analisados no âmbito do “Relatório de avaliação de casos recentes de branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da UE”, que integrou Comunicação do Parlamento Europeu ao Conselho ocorrida no último mês de julho, e que se fez acompanhar de mais três relatórios voltados a melhora da aplicação do quadro legislativo da UE na matéria⁴⁸³.

As principais conclusões apontaram que as instituições financeiras não respeitaram de forma eficaz ou não cumpriram os requisitos legais, e indicaram ainda a falta de mecanismos internos adequados e a negligência no âmbito dessas entidades. Em muitos casos, as instituições não deram prioridade ao cumprimento da legislação de CFT e ABC em suas políticas internas. Em outros, embora houvesse sistemas formalmente em vigor, nenhuma avaliação de risco foi realizada. Houve casos ainda de falta de pessoal nos departamentos de *compliance* ou da completa ausência de envolvimento dos mesmos nas decisões finais de avaliação de riscos⁴⁸⁴.

Assim, constatou-se que algumas instituições não possuíam a adequada compreensão das operações reais de seus clientes, e não foram capazes de analisar se as transações efetuadas eram ou não suspeitas. Outras tiveram dificuldade em determinar a identidade dos beneficiários de seus clientes, haja vista os custos envolvidos nesse tipo de operação. Finalmente, apontou-se que em um pequeno número de casos os funcionários das instituições poderiam estar diretamente envolvidos na atividade de lavagem de dinheiro ou na posição de auxiliar seus clientes a cometerem o ilícito. Contudo, na grande maioria dos casos verificou-se que a

⁴⁸² PARLAMENTO EUROPEU. *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness*. 2017. p. 82. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)> Acesso em 22 ago. 2019.

⁴⁸³ Disponível em: <https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-4369_en.htm> Acesso em 27 ago. 2019.

⁴⁸⁴ COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions. Bruxelas, 24 jul. 2019. 24 f. p. 4. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/files/report-assessing-recent-alleged-money-laundering-cases-involving-eu-credit-institutions_en> Acesso em 24 ago. 2019.

negligência das instituições em aplicar as medidas previstas legalmente previstas possibilitou que as operações de branqueamento de capitais fossem efetuadas⁴⁸⁵.

B) A utilização dos sistemas informais para transferência de recursos

Os métodos informais de transferência de recursos, assim considerados os que não deixam um rastro formal e não passam pelo sistema tradicional, seguem sendo cada vez mais utilizados pelos terroristas, a exemplo da *hawala* e do transporte físico de dinheiro.

Embora existam poucos dados concretos a respeito da utilização contínua da *hawala* por organizações terroristas, foi possível identificar a sua utilização, como método de transferência de fundos em alguns ataques de grande repercussão e proporção, como no caso dos atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos, 11 de março em Madrid e de novembro de 2015 em Paris.

Pela própria natureza do sistema verifica-se que a sua regulação se mostraria uma tarefa bastante complexa, já que seu traço fundamental é a ausência de qualquer requisito formal. Por outro lado, a criminalização com vistas a sua erradicação poderia se mostrar bastante contraproducente. A *hawala* sobrevive em parte pela confiança da população, e por outro lado, pelo fato de que em muitos locais ainda é o único meio disponível para enviar e receber dinheiro, de forma que a sua proibição ou supressão representaria um grave prejuízo para a população que se utiliza legitimamente desse método⁴⁸⁶.

Medidas agressivas que visam acabar com sistemas que servem a uma população, podem não ser apenas negativas e limitadas, mas ter o efeito oposto do que se deseja. No caso do terrorismo, podem resultar no incremento do ódio e fornecer argumentos de apoio e exaltação ao extremismo, aumentando o número de simpatizantes dispostos a colaborar com o financiamento de atividades terroristas⁴⁸⁷.

Contudo, em que pese a utilização da *hawala* e mesmo dos sistemas financeiros formais pelos grupos terroristas, um recente Relatório da Comissão Europeia apontou que o transporte físico de dinheiro representa a primeira escolha de criminosos, tanto para a movimentação de recursos, quanto para o branqueamento de capitais. No primeiro caso, porque os fundos podem

⁴⁸⁵ Ibid.

⁴⁸⁶ PASSAS, Nikos; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. La financiación del terrorismo de *Al Qaida*: mitos y realidades. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Espanha, nº 19, p. 493-521, 2007. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15>> Acesso em 24 mai. 2019.

⁴⁸⁷ Ibid.

ser transferidos rapidamente de um local para outro, inclusive por meio aéreo. No segundo, porque ele pode ser facilmente integrado a economia legal de países onde predomina o uso do dinheiro, caso do Oriente Médio. Na última hipótese, depois de deslocado até outras localidades, os recursos podem ser injetados no sistema formal de Estados com frouxa supervisão financeira ou que apresentem normas robustas de sigilo bancário⁴⁸⁸.

Conforme já mencionado, o Regulamento 2018/1672, que passará a ser aplicado a partir de 2021 no âmbito da UE, estabelece a obrigatoriedade de declaração de “dinheiro líquido” em valor superior a 10 mil euros ao se cruzar as fronteiras da Comunidade, ampliando a sua definição para incluir os “produtos utilizados como reservas de valor de elevada liquidez”, fazendo expressa referência a “moedas com um teor de ouro de pelo menos 90 % e metais preciosos, tais como barras, pepitas ou agregados com um teor de ouro de pelo menos 99,5%”. Todavia, podem ser identificadas duas vulnerabilidades no âmbito da legislação posta: a primeira refere-se quantia a ser reportada, e a segunda ao espectro restrito dos produtos identificados como passíveis de serem utilizados como reserva de valor.

Em relação ao primeiro ponto, uma das características mais marcantes do neoterrorismo reside na realização de atentados com baixo custo e alta letalidade, de forma que a quantia mínima de 10 mil euros encontra respaldo quando se consideram os recursos necessários a manutenção de uma organização terrorista, mas não para a execução de atentados. Corroborando essa posição o próprio Parlamento Europeu asseverou que

o fato de o terrorismo ser relativamente barato significa que as medidas de financiamento terrorista que dependem de quantias específicas de dinheiro, mesmo quando esse montante é reduzido para 10.000 euros por transação ou ao entrar ou sair da UE, podem não ser um meio eficaz de combater o financiamento do terrorismo⁴⁸⁹.

Em relação à obrigação de declaração de dinheiro líquido ao entrar e sair da UE, Relatório da Comissão Europeia aponta para a emergência de outros ativos de alto risco além do ouro, como diamantes ou artigos de elevado padrão ligado ao *lifestyle*, como carros, joias,

⁴⁸⁸ COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Bruxelas, jul. 2019. P. 2. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational_risk_assessment_of_the_money_laundering_and_terrorist_financing_risks_affecting_the_union.pdf> Acesso em 26 ago. 2019.

⁴⁸⁹ PARLAMENTO EUROPEU. *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness*. 2017. p. 59. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)> Acesso em 22 ago. 2019.

relógios e artefatos culturais⁴⁹⁰. Além disso, o regulamento supracitado somente será aplicável a partir de 2021, quando provavelmente outros recursos já estarão sendo empregados pelas organizações terroristas, dado o histórico de ampla adaptabilidade e inovação do setor.

A ONU aponta (de uma ampla, e não apenas com foco na UE) que os controles nas fronteiras tem sido ineficazes, e em um grande número de Estados encontram-se mais voltados ao controle das correntes de divisa ou à obtenção de ingressos tributários do que à detecção de possíveis operações de financiamento do terrorismo⁴⁹¹.

II) Falta de colaboração dos setores não-financeiros

Seguindo as Recomendações do GAFI, o arcabouço normativo da UE foi ampliado para incluir atividades e profissões não financeiras designadas, a exemplo consultores fiscais, auditores externos, contabilistas, notários e advogados na execução de determinadas atividades.

Estudos apontam que no âmbito formal, embora a primeira escolha de criminosos para a lavagem de dinheiro seja o sistema financeiro, 20% a 30% dos produtos de origem ilícita são branqueados por meio da utilização do setor não-financeiro, representado por essas profissões.

Essa elevada porcentagem é atribuída à ausência de identificação do beneficiário efetivo das transações⁴⁹², a qual, por sua vez, decorre da falta de compreensão dos profissionais do adequado conceito de beneficiário real ou pela desídia dos mesmos na verificação de sua identidade. O setor apontado como o que efetua o “menor nível de relato” é o dos profissionais da área jurídica⁴⁹³.

Como possível medida para mitigar essa vulnerabilidade, a Comissão aponta a possibilidade do estabelecimento de organismos para exercer a supervisão de algumas dessas

⁴⁹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Bruxelas, jul. 2019. P. 2. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational_risk_assessment_of_the_money_laundering_and_terrorist_financing_risks_affecting_the_union.pdf> Acesso em 26 ago. 2019.

⁴⁹¹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Global survey of the implementation of Security Council Resolution 1373 (2001) by Member States. Jan. 2016. Disponível em: < https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Global-Implementation-Survey-1373_EN.pdf> Acesso em 27 ago. 2019.

⁴⁹² Segundo a Diretiva 2015/849, art. 3º, VI, considera-se beneficiário efetivo a pessoa ou pessoas singulares que, em última instância, detêm a propriedade ou o controle do cliente e/ou a pessoa ou pessoas singulares por conta de quem é realizada uma operação ou atividade.

⁴⁹³ COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Bruxelas, jul. 2019. 20 f. p. 3. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational_risk_assessment_of_the_money_laundering_and_terrorist_financing_risks_affecting_the_union.pdf> Acesso em 26 ago. 2019.

profissões. Contudo, o mesmo órgão sopesa o fato de que, em alguns Estados as entidades obrigadas não reportam adequadamente as transações suspeitas para as Unidades de Inteligência Financeira correspondentes, e na grande maioria deles, “a supervisão nestes setores ainda padece de deficiências em termos de controles e orientação”.⁴⁹⁴

Nos últimos anos tem se verificado um foco crescente na necessidade de identificação do beneficiário efetivo, tanto no âmbito da UE, quanto no do GAFI. A Diretiva 2018/843 prevê a criação de um registro ou base de dados central para o recolhimento de informações sobre a propriedade efetiva de bens e fundos. Embora o prazo para implementação se estenda até janeiro de 2020, a maioria dos países já tem envidado esforços para a criação dos mesmos⁴⁹⁵.

Contudo, além de se verificar a falta de colaboração das categorias responsáveis, conforme supracitado, a previsão de necessidade de adequada identificação do beneficiário efetivo abrange apenas entidades e acordos jurídicos firmados no âmbito da UE, permanecendo a vulnerabilidade em relação a estruturas empresariais registradas em países terceiros. Ademais, há sempre a possibilidade de os criminosos poderem se utilizar de informações e documentações falsas na realização desse tipo de transação⁴⁹⁶.

III) A política não se coaduna com a estratégia de financiamento dos grupos representantes do neoterrorismo, bastante heterogênea e diversificada, e com novas estruturas organizacionais.

Um dos maiores desafios para implementação de políticas de combate ao financiamento do terrorismo consiste na diversidade de meios utilizados pelos grupos terroristas para o financiamento de suas atividades, que vão desde “dinheiro e artefatos culturais até moedas virtuais e cartões pré-pagos anônimos”⁴⁹⁷.

Os grupos terroristas que desenvolveram suas atividades ao longo do século XX se utilizaram, na maioria das vezes, de fontes ilícitas ou recorreram a doações de simpatizantes

⁴⁹⁴ COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Bruxelas, jul. 2019. 20 f. p. 3. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational_risk_assessment_of_the_money_laundering_and_terrorist_financing_risks_affecting_the_union.pdf> Acesso em 26 ago. 2019.

⁴⁹⁵ Ibid., p. 6.

⁴⁹⁶ Ibid., p. 7.

⁴⁹⁷ PARLAMENTO EUROPEU. *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness*. 2017. p. 58. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)> Acesso em 22 ago. 2019.

para a arrecadação de recursos. Houve ainda os casos de grupos armados que receberam apoio financeiro e logístico de Estados para a consecução de suas atividades.

Contudo, com o desenvolvimento da economia e das novas tecnologias no âmbito do processo de globalização, o leque à disposição dessas organizações aumentou muito, sendo caracterizado pela diversidade.

Veja-se o exemplo do sistema financeiro da Al Qaeda, inicialmente pensado e construído para ajudar a financiar os *mujahidin* afegãos, durante a ocupação soviética no país. Os recursos provêm da arrecadação de fundos realizada por instituições de caridade, organizações não-governamentais e outras instituições sociais, mesquitas e *websites*; são gerados por meio de negócios lícitos ou ilícitos, como empresas legais ou de fachada; e se movimentam por meio de múltiplos canais, como intermediários, facilitadores, bancos, sistemas informais, etc.⁴⁹⁸.

O Estado Islâmico, por sua vez, cuja economia se fundamentava, sobretudo, em um modelo de aproveitamento oportunista dos recursos disponíveis, se tornou praticamente autossuficiente ante o usufruto dos bens e fundos existentes nos territórios dominados. Quando o grupo controlava áreas da Síria e do Iraque, a maior parte dos ingressos provinha da exploração de poços de petróleo e refinarias existentes nas áreas ocupadas (cujos produtos eram ilicitamente utilizados nos territórios ocupados, ou contrabandeados para outros locais), além da agricultura, de roubos a bancos, cobrança de impostos, sequestros, venda de antiguidades, e financiamento recebido de apoiadores por meio da internet⁴⁹⁹.

Embora a política de CFT tenha se moldado com base em constantes e abundantes avaliações com o objetivo de identificar lacunas na abrangência e implementação de leis e acordos⁵⁰⁰, parece que nenhuma medida de CFT tem sido realmente eficaz em impedir a continuidade das organizações terroristas ou a realizações de atentados, eis que não consegue abarcar sequer a maioria das formas utilizadas pelos grupos.

⁴⁹⁸ THE COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations*, Nova York, out. 2002.

⁴⁹⁹ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Global survey of the implementation of Security Council Resolution 1373 (2001) by Member States. Jan. 2016. p. 133. Disponível em: < https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Global-Implementation-Survey-1373_EN.pdf> Acesso em 27 ago. 2019.

⁵⁰⁰ BRZOSKA, Michael. The Role of Effectiveness and Efficiency in the European Union's Counterterrorism Policy: The Case of Terrorist Financing, *Economics of Security Working Paper 51*, Berlin: Economics of Security, Jul. 2011. Disponível em: < <https://www.econstor.eu/handle/10419/119377>> Acesso em 27 ago. 2019.

Partindo de um conceito de eficácia baseado na abrangência das medidas de combate ao financiamento do terrorismo, verifica-se, conforme mencionado, um foco excessivo na utilização do sistema financeiro formal e nos procedimentos relacionados à lavagem de dinheiro.

Além disso, a combinação dessas diversas fontes de arrecadação e movimentação de fundos torna o cenário ainda mais complexo.

Tomando-se de forma isolada as operações de movimentação ou destinadas à ocultação de fundos, especialmente quando consideramos que as mesmas podem misturar-se a verbas legítimas, passar por pessoas jurídicas não transparentes ou por sistemas informais de transferência de recursos, seria extremamente difícil (se não impossível), determinar se a atividade estaria relacionada a atividades criminosas ou terroristas⁵⁰¹.

No caso específico do Estado Islâmico poucas medidas adotadas pelos Estados até agora teriam o condão de impedir o fluxo de recursos para o grupo. Notadamente algumas medidas voltadas a impedir que a organização se beneficiasse da venda de recursos como no caso do contrabando de petróleo ou de bens culturais, se tivessem disso adotadas em tempo hábil, poderiam ter apresentado algum efeito.

Cumprе ressaltar que, acerca do tráfico de bens culturais a União Europeia anunciou que irá fornecer assistência técnica aos países do Oriente Médio e norte da África, e apoiar esses países, assim como os situados no sudeste asiático no monitoramento e interrupção de atividades de financiamento do terrorismo⁵⁰².

Além disso, foi adotado recentemente o Regulamento 2019/880, de 17 de abril de 2019⁵⁰³, a fim de complementar o quadro jurídico da UE, que até então contava apenas com legislação acerca da exportação dos bens culturais e a devolução de artigos que tenham saído de forma ilícita de um país da comunidade. O Regulamento estabelece condições para a

⁵⁰¹ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). *Report on Money Laundering Typologies 2002-2003*. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 23 mai. 2019.

⁵⁰² PARLAMENTO EUROPEU. *The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness*. 2017. p. 58. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)> Acesso em 22 ago. 2019.

⁵⁰³ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2019/880 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019 relativo à introdução e à importação de bens culturais. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0880&from=ES>> Acesso em 26 ago. 2019.

introdução e importação desses bens para prevenir seu comércio ilícito, em particular quando possa contribuir para o financiamento do terrorismo (art. 1º, 1).

O referido instrumento já se encontra em vigor, e porquanto se reconheça o valor da iniciativa para fins de proteção ao patrimônio histórico, pairam dúvidas acerca da sua efetividade no âmbito da política de CFT, já que esse tipo de fonte de financiamento pareceu estar mais ligado a um grupo específico (ao Estado Islâmico), enquanto controlava determinadas áreas do Iraque e da Síria.

Além da abrangência das fontes utilizadas pelos grupos terroristas, as características inerentes as novas organizações, também suscitaram novos desafios no âmbito das políticas de combate ao financiamento do terrorismo.

Primeiramente, as novas formas de organização e atuação dos grupos terroristas, que se caracterizam pela estrutura difusa e descentralizada, constituída em rede, com a possibilidade de existência de células independentes e autônomas formadas por um único indivíduo, os chamados “lobos solitários”, os quais podem residir e atuar desde zonas tribais até o emaranhado urbano de grandes cidades, quando combinadas à formas de financiamento legais, tornam a detecção prévia de ataques praticamente impossível.

Como segundo ponto, a utilização de recursos como o terrorismo suicida perpetrado por homens-bomba ou a utilização de meios não convencionais como armas permitem que as organizações operem com uma estrutura financeira muito reduzida, já que não buscam enriquecimento pessoal, e o custo de um atentado pode ser mínimo⁵⁰⁴.

Finalmente, a ampla utilização da tecnologia, especialmente a internet, para atividades de recrutamento, radicalização e até mesmo para o treinamento remoto de terroristas possui um significativo impacto nos custos de manutenção das organizações. Além disso, a utilização das novas tecnologias diminui os custos relativos aos planejamentos de atentados, na medida em que é possível obter as mais variadas informações pela internet. Ferramentas como o “Google Street View” permitem que se “visite” e “caminhe” por locais públicos, a primeira escolha dos terroristas, por meio da tela de dispositivos eletrônicos, sem quaisquer gastos com deslocamentos físicos.

⁵⁰⁴ HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel. *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*. Madrid: Tecnos, 2008. p. 222.

O recrutamento de agentes residentes em potenciais países alvos, frequentemente observado no caso de grupos que se baseiam numa doutrina e cuja atuação não se encontra direcionada para uma estrutura estatal específica, caso das organizações terroristas islâmicas, possui efeito semelhante.

Pelo exposto verifica-se que, inobstante a importância dos instrumentos adotados, e a sua constante evolução com vistas a se adequar aos desafios que diariamente se impõem, os mesmos abarcam apenas uma parte do problema e não tem se mostrado suficientes para efetuar a detecção prévia e impedir o fluxo de dinheiro que mantém as organizações terroristas.

Corroborando o exposto, a ONU assevera que “o número de condenações por financiamento do terrorismo permanece relativamente baixo, mesmo em regiões com alto risco de atividade terrorista”, destacando ainda que “a maioria dos Estados ainda não foi capaz de responder apropriadamente ao financiamento de uma organização terrorista ou de um indivíduo terrorista, qualquer que seja sua finalidade”.⁵⁰⁵

⁵⁰⁵ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Global survey of the implementation of Security Council Resolution 1373 (2001) by Member States. Jan. 2016. Disponível em: < https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Global-Implementation-Survey-1373_EN.pdf > Acesso em 27 ago. 2019.

CONCLUSÃO

Vários fatores confluem para tornar o terrorismo um campo de estudos extremamente complexo. Trata-se de um fenômeno que persiste em tempos de guerra e de paz, suscita forte resposta emocional, possui grande importância nos âmbitos interno e internacional, bem como ampla relevância contemporânea. Além disso, seus estudos abrangem conceitos contestados, uma vasta gama de posições e ideias, e uma pesquisa que se baseia não apenas na criação de conhecimento, mas na busca por soluções urgentes. Fora do âmbito acadêmico, “o terrorismo é um fenômeno social e político (...), uma experiência pessoal trágica, um rótulo pejorativo e uma questão importante para a mídia.”⁵⁰⁶

Essa complexidade se revela até nos aspectos mais básicos do terrorismo, como na sua conceituação, na medida em que não há uma definição amplamente aceita pela comunidade internacional. No âmbito doutrinário há tantas definições de terrorismo, quanto há autores, e na esfera institucional, já foram empreendidas diversas tentativas, contudo, sem chegar a um resultado satisfatório e que atendesse a todos os interessados.

Não obstante há algumas características acerca do terrorismo sobre as quais repousa um consenso. A primeira consiste na utilização da violência como instrumento apto a gerar terror e minar a confiança da população na capacidade do Estado de protegê-la. A segunda, no emprego da publicidade como meio de comunicação e propaganda. Ou seja, os atos de violência são empregados não como um fim em si mesmo, mas como um meio para a transmissão de uma mensagem e a expansão do terror para além das vítimas imediatas. E o terceiro elemento a diferenciar o terrorismo de outros tipos de crimes é a sua motivação política. Na maioria das definições de terrorismo adotada pelos Estados o terrorismo é uma infração de Direito comum, que adquire essa conotação em virtude da motivação de seus agentes. Em suma, os terroristas esperam, com a execução de atos de violência extrema, atrair a atenção pública e ocasionar mudanças políticas de acordo com a causa que acreditam estar servindo.

Atentando-se a esses elementos principais, e aos riscos de uma inadequada limitação, para fins da presente pesquisa foi adotada a definição de terrorismo proposta pelo professor Bruce Hoffman, que compreende o terrorismo como “a criação deliberada e a exploração do

⁵⁰⁶ LYNCH, Orla; RYDER, Christopher. Deadliness, organisational change and suicide attacks: understanding the assumptions inherent in the use of the term ‘new terrorism’. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 5, pp. 257–275, 2012. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17539153.2012.692512?scroll=top&needAccess=true>> Acesso em 20 jul. 2019.

medo através da violência ou a ameaça de violência na busca de mudança política. Através da publicidade gerada pela sua violência, os terroristas procuram obter a alavancagem, influência e poder que, de outro modo, não teriam para efetuar mudanças políticas em escala local ou internacional”⁵⁰⁷.

Muito embora a violência política possua raízes antigas, considera-se que o terrorismo contemporâneo surgiu no final do século XIX com o movimento anarquista na Rússia. A partir daí, o mesmo se manifestaria diversas vezes ao longo da história na esteira de acontecimentos políticos e movimentos sociais.

Segundo a eminente teoria desenvolvida por David C. Rapoport, que segmentou padrões até então indistinguíveis de violência política em um sistema de ondas, a fase anarquista, caracterizada pelo combate aos “governos opressores”, foi seguida pela anticolonial, marcada pela busca de mudanças sociais por meio da eliminação do domínio colonial. No início dos anos 1960 emergiu a onda da nova esquerda, identificada pela oposição entre socialismo e capitalismo, e que teve como pano de fundo a Guerra Fria. Finalmente, segundo o estudioso, a Revolução Iraniana de 1979 marcou o início da quarta e atual onda terrorista, denominada onda religiosa, em virtude de sua ideologia impulsionadora.

Até os atentados de 11 de setembro, foi possível observar que a violência política se manifestou majoritariamente de forma localizada e intraterritorial, e que possuía cunho nacionalista, consistindo na luta armada contra estruturas estatais específicas. Seus objetivos encontravam-se voltados, em essência, a liberação de territórios, derrubada de um governo ou a criação de uma pátria independente para um grupo étnico específico.

Contudo, os referidos eventos funcionaram como um ponto de inflexão na história do terrorismo. O ataque às torres gêmeas e ao Pentágono materializou uma nova face do fenômeno, que se expandiu, convertendo-se em uma ameaça global. A violência política, tal qual vivenciada na atualidade adquiriu proporções inéditas e ganhou novos contornos, revelando-se sem precedentes⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006. p. 40-41. (tradução nossa)

⁵⁰⁸ ERIN WALLS, B.A. *Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future*. 2017. 108 f. Tese (Master of Arts in Liberal Studies) - Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, D.C.

A análise histórica, baseada na teoria das ondas de Rapoport, foi utilizada para avaliar a noção de mudança no âmbito do fenômeno terrorista. Essa análise permitiu identificar os elementos precursores do novo terrorismo, e no que ele se diferencia de manifestações anteriores.

Em relação ao primeiro ponto constatou-se que a conjuntura de oportunidades criadas pelo cenário político-internacional formado no decurso e com o fim da Guerra Fria, aliadas as consequências do processo de globalização mundial que se seguiu a esse período, criaram as condições favoráveis para a expansão do terrorismo a uma escala global.

A atual onda terrorista é uma reação à globalização e também facilitada por ela. Enquanto os avanços tecnológicos aplicados aos meios de comunicação, informação, transporte e fluxo de capitais encurtam as distâncias, paradoxalmente criam um distanciamento entre os países, acentuando as desigualdades econômicas e sociais internas e internacionais, fomentando conflitos étnicos e movimentos extremistas e fundamentalistas. Por outro lado, os recursos produzidos da globalização permitem o ataque à estrutura de poder posta.

As organizações terroristas que emergiram desse cenário possuem características únicas. Além do propósito e da abrangência mundial de suas aspirações, caracterizam-se pelo forte embasamento religioso, por novas formas organizacionais e estruturais, distintos modos de atuação e comportamentos táticos.

Primeiramente, restou demonstrado que o terrorismo de fundo religioso praticado pelas novas organizações terroristas como Al Qaeda e Estado Islâmico se diferencia daquele observado no âmbito de outros grupos armados inspirados pela doutrina islâmica, como Hamas e Hezbollah, cuja atuação se assemelha mais aos tradicionais grupos de cunho nacionalista. Este é mais um fator a corroborar a afirmativa de que os eventos de 11-S representaram a manifestação de um novo tipo de terrorismo.

As novas organizações caracterizam-se por metas complexas, abstratas e ambiciosas. Não há um objetivo político prático e imediato. Além disso, possuem como público de referência comunidades amplas, frequentemente transnacionais, unidas por uma ideologia baseada em uma visão distorcida de preceitos religiosos, ao redor da qual reúnem-se indivíduos de diversos países. Como consequência, há uma organização em rede, mais difusa e descentralizada. Esse quadro expande enormemente a base de recrutamento dessas organizações e o seu alcance.

Em relação às fontes de financiamento, observou-se que as organizações terroristas atuais ainda recorrem a uma série de métodos empregados pelos grupos que as precederam, notadamente no que diz respeito a fontes ilícitas. Assim, continuam a se utilizar de furtos, roubos, fraudes de cartão, tráfico, contrabando, sequestros e extorsões, mas também de contribuições de simpatizantes e do desvirtuamento de organizações sem fins lucrativos.

Por outro lado, passaram a se utilizar do extenso leque de oportunidades que o processo globalizador tornou possível, recorrendo a fontes lícitas, como a criação de empresas para geração de recursos, e do circuito financeiro para a transferência de capitais, o que sem dúvida representou uma novidade nesse cenário.

Identificou-se que as medidas destinadas ao combate do financiamento do terrorismo centram-se na fase de circulação desses recursos, mais especialmente na utilização do sistema financeiro formal pelos terroristas para a movimentação dos recursos ou para o branqueamento de capitais. Além de impedir que o fluxo de dinheiro chegue até as organizações, desnaturando suas atividades, esse foco se justifica pela compreensão de que o dinheiro deixa trilhas que podem levar a própria infraestrutura do grupo.

A fiscalização do sistema financeiro como medida de combate aos delitos transnacionais, só passou a contar com instrumentos relevantes a partir de meados dos anos 1980, e primeiramente se centrou no combate ao tráfico de drogas seguida da perseguição ao crime organizado. Os primeiros instrumentos destinados ao combate do financiamento do terrorismo só apareceram na década de 1990. Verificou-se que as principais medidas neste âmbito provêm do GAFI e da ONU, que estabelecem as diretrizes a serem adotadas no âmbito dos Estados.

A ONU estabeleceu uma série de Resoluções destinadas, desde a criminalização do financiamento do terrorismo, até a determinação do congelamento de bens das organizações terroristas, destacando-se a Resolução 1267/1999, a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, também de 1999 e a Resolução 1373/2001.

A atuação do GAFI, por sua vez, se centra no estabelecimento de Recomendações. As primeiras foram estabelecidas em 1990 e a partir daí sofreram uma série de atualizações, a fim de se adequar as constantes modificações do cenário antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo, consistindo na principal organização internacional no âmbito dessas matérias.

Para fins do presente estudo, a fim de verificar a suficiência dos instrumentos normativos atualmente em vigor, foi utilizado como paradigma o sistema de combate ao financiamento do terrorismo da União Europeia. Nesta esfera, a política de CFT encontra-se fundamentada em Diretivas e Regulamentos, os quais, por sua vez, condicionam a atuação do setor privado como principal ator no CFT.

Finalmente, chegado a esse ponto, e com o intuito de responder ao questionamento que motivou o desenvolvimento do presente estudo (novamente, se os marcos regulatórios que visam promover o controle e combate ao financiamento do terrorismo tem se mostrado suficientes para o enfrentamento do terrorismo em sua vertente global), passaremos a exposição dos principais aspectos observados.

Primeiramente, verificou-se que os mecanismos de combate ao financiamento do terrorismo encontram-se prioritariamente voltados à utilização do sistema financeiro formal. Após a identificação da variedade e heterogeneidade dos métodos utilizados pelos terroristas tanto para a arrecadação quanto para a movimentação de fundos, constata-se que essa abordagem encontra-se apta a afetar apenas uma pequena parte do fluxo de recursos que provêm ou se destinam às organizações terroristas.

Com o foco das políticas de CFT voltadas para o sistema financeiro denotaram-se ainda as dificuldades em se atingir um ponto de equilíbrio entre coibir o fluxo de dinheiro para as organizações terroristas, e evitar a imposição de obstáculos desnecessários ao funcionamento do mercado financeiro.

Neste aspecto a estratégia tem se demonstrado imperfeita, na medida em que a complexidade e os custos inerentes à mesma tem resultado em falhas e na desídia dos agentes financeiros em aplicá-las. O mesmo raciocínio pode ser aplicado aos agentes não financeiros, áreas que tem apresentado baixas taxas de notificação de transações suspeitas, ainda que respondam por 20% a 30% dos processos de branqueamento de capitais.

No que tange aos instrumentos normativos destinados a regulação de atividades fora do sistema financeiro, constatou-se que nenhuma medida foi tomada em relação aos métodos informais de transferências de recursos, como a *hawala*. E ainda que as medidas destinadas a suprimir o contrabando de dinheiro/ transporte físico de numerário, primeira escolha entre as organizações criminosas, não tem surtido o efeito desejado. Isso pode ser atribuído a dois fatores principais:

O primeiro refere-se à quantia mínima a respeito da qual se exige a comunicação às autoridades. A importância de 10 mil euros não se coaduna com as características do novo terrorismo, marcado, em sua maioria, por atentados de baixo custo, como aqueles perpetrados por homens-bomba (cujos custos giram em torno de 150 dólares), e que se utiliza de instrumentos não convencionais, como veículos, por exemplo.

E a segunda relaciona-se ao fato de que as organizações têm recorrido a outras formas para movimentar recursos, como metais e pedras preciosas, além de uma tendência identificada de utilização de bens relacionados ao *lifestyle*, como relógios, joias, carros, artefatos culturais, dentre outros.

Finalmente, o terrorismo global possui características e modos de atuação muito difíceis de serem controlados apenas por vias voltadas ao combate à suas fontes de financiamento. Primeiramente, as formas adotadas pelas organizações terroristas modernas, descentralizadas e constituídas em redes, se aliadas a instrumentos de financiamento legais, impossibilitam a detecção prévia de operações terroristas em curso.

Para mais, uma das características principais do terrorismo em sua vertente global, reside nos atentados de baixo custo materializados por meio de instrumentos não convencionais, como o caso de atentados suicidas realizados por homens-bomba, ou utilizando-se de veículos, por exemplo.

Por todo o exposto, identifica-se que os marcos regulatórios existentes até o momento tem se mostrado insuficientes por não conseguirem abarcar o amplo conjunto de fontes de recursos utilizadas pelos grupos terroristas e também por não se adequarem as características das organizações representantes do neoterrorismo.

O terrorismo consiste em uma atividade em constante evolução e dessa forma deve ser continuamente examinado a fim de que sejam asseguradas medidas oportunas e eficazes de enfrentamento ao mesmo.

Ao se expor a natureza do problema, o que as instituições internacionais como ONU e GAFI, assim como os Estados, no caso a União Europeia, tem feito para enfrentar o desafio do financiamento terrorista, bem como as principais vulnerabilidades nesse âmbito, esperou-se contribuir para o debate público e levantar possíveis saídas para o progresso neste campo.

BIBLIOGRAFIA

ABADIE, Alberto; GARDEAZABAL, Javier. The economic costs of conflict: A case-control study for the Basque Country. NBER Working Paper n. 8478, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, set. 2001. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w8478>> Acesso em 11 jun. 2019

ABUZA, Zachary. Cómo se financia el terrorismo islamista: La experiencia del sudeste asiático. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. El Nuevo Terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M. Madrid: Temas de Hoy, 2004.

ADAMS, James. The Financing of Terror. Grã-Bretanha: New English Library, 1988.

ALLAM, Miriam; GADZINOWSKI Damian. Combating the Financing of Terrorism: EU Policies, Polity and Politics. Archive of European Integration, University of Pittsburgh, 2009, p-37-46. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/12385/1/20100114122445_Eipascope_2009_2_Article4.pdf> Acesso em 18 ago. 2019.

APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, Luis Ángel. “Enfrentamientos asimétricos. La respuesta del estado español frente a la amenaza del terrorismo: asimetría y simetría en el conflicto”, Revista Saberes (Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid), vol. 10, 2012. Disponível em: <<https://revistas.uax.es/index.php/saberes/article/view/813/769>> Acesso em 12 mar 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 51/2010. Medidas para eliminar o terrorismo internacional. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/RES/51/210>> Acesso em 15 ago. 2019.

BAKKER, Edwin; BOER, Leen. The evolution of Al-Qaedaism: Ideology, terrorists, and appeal. The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Dez. 2007. Disponível em: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20071200_cscp_csp_bakker_boer.pdf> Acesso em 15 jul. 2019.

BERRY, LaVerle et. al. Nations Hospitable to Organized Crime and Terrorism, Washington D.C, Library of Congress, 2003. Disponível em: <http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/Nats_Hospitable.pdf> Acesso em 08 jun. 2019.

BIN LADEN. Discusses Attacks on Tape. The Washington Post On Line, Washington, 13 dez. 2001. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-rv/nation/specials/attacked/transcripts/binladentext_121301.html?noredirect=on> Acesso em 12 abr. 2019.

BLANCHARD, Christopher M. Al Qaeda: Statements and Evolving Ideology. Congressional Research Service Reports, Washington, D.C, Nov. 2004. Disponível em: <<https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs5999/>> Acesso em 09 ago. 2019.

BLANCO, Mikel Buesa. Financiación del Terrorismo. Información Comercial Española, ICE, Revista de Economía, Espanha, n. 893, p. 27-50, nov./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1890>> Acesso em 27 jun. 2019.

BRAGUÊS, José Luís. O processo de branqueamento de capitais, Observatório de Economia e Gestão de Fraude, Working Papers nº 2/2009, p. 7-63. Disponível em: <<https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/02/wp0021.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. 2019.

BRASIL, Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm> Acesso em 15 ago. 2019.

_____. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

_____. Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3976.htm> Acesso em 16 ago. 2018.

_____. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410a.htm>. Acesso em 17 de jun. de 2019.

_____. Decreto nº 5.015/2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

_____. Decreto nº 5.640, de 26 de Dezembro de 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em 17 de jun. de 2019.

_____. Decreto nº 8.530, de 28 de setembro de 2015. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2178 (2014), de 24 de setembro de 2014, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de combatentes terroristas estrangeiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8530.htm> Acesso em 17 ago. 2019.

_____. Decreto nº 8.799, de 6 de julho de 2016. Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2253 (2015), de 17 de dezembro de 2015, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que atualiza e fortalece o regime de sanções, imposto pela Resolução 1267 (1999), relativo ao Estado Islâmico no Iraque e no Levante e à Al-Qaeda. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8799.htm> Acesso em 18 ago. 2019.

_____. Decreto nº 154/1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Como exportar: Arábia Saudita – 2011. Brasília, 2011.

BRITISH PRIME MINISTER. Responsibility for the terrorist atrocities in the United States, 11 september 2001 - an updated account, Londres, 14 nov. 2001. Disponível em: <<https://fas.org/irp/news/2001/11/ukreport.html>> Acesso em 22 mai. 2019.

BRZOSKA, Michael. The Role of Effectiveness and Efficiency in the European Union's Counterterrorism Policy: The Case of Terrorist Financing, Economics of Security Working Paper 51, Berlin: Economics of Security, Jul. 2011. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/119377>> Acesso em 27 ago. 2019.

BUESA, Mikel. Consecuencias económicas del terrorismo nacionalista en el país vasco. Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid, Documento de trabajo n. 53, jan. 2006. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/7939/1/53.pdf>> Acesso em 05 jun. 2019.

CALERA, Nicolás María López. El concepto de terrorismo. ¿Qué terrorismo?. ¿Por qué el terrorismo? ¿Hasta cuándo el terrorismo? Anuario de filosofía del derecho, nº 19, 2002.

CALERO, Luis salas. Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: um análisis crítico. In: CUSSAC, José Luis González (director); HERNANDEZ, Antonio Fernández (Coordinador). Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 301-343.

CALMET IPINCE, Yazmin Azucena; COSTA DAL CASTEL, Karen Elena. Terrorismo: ¿un concepto contestado? Cuadernos de Marte, Argentina, nº 14, p. 239-262, 2018. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6560331>> Acesso em: 03 dez. 2018

CHOMSKY, Noam. 11 de setembro. Tradução de Luiz Antônio Aguiar. 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COMISSÃO EUROPEIA. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions. Bruxelas, 24 jul. 2019. 24 f. p. 4. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/files/report-assessing-recent-alleged-money-laundering-cases-involving-eu-credit-institutions_en> Acesso em 24 ago. 2019.

_____. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Bruxelas, jul. 2019. P. 2. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational_risk_assessment_of_the_money_laundering_and_terrorist_financing_risks_affecting_the_union.pdf> Acesso em 26 ago. 2019.

CORRÊA, Luiz Maria Pio. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional, Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf> Acesso em: 17 de jun. de 2019.

CRONIN, Audrey Kurth. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3 (Winter, 2002-2003), pp. 30-58. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092113?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em 16 jul. 2019.

DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis. In.: GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis (Dir.); FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Antonio (Coord.). Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

DICIONÁRIO DE TERMOS EUROPEUS. Decisão-quadro. Disponível em: <<http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=448>> Acesso em 23 ago. 2019.

DURÁN, Patrícia Pazos. Política de lucha contra el terrorismo de la EU: una prioridade em la agenda internacional. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madrid, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

EL-QORCHI, MOHAMMED. Hawala: ¿Cómo funciona este sistema de transferencia informal de fondos? ¿Debe ser regulado? *Revista Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetário Internacional, Washington D.C, dez. 2002.* Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/12/pdf/elqorchi.pdf>> Acesso em 15 mai 2019.

ERIN WALLS, B.A. Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future. 2017. 108 f. Tese (Master of Arts in Liberal Studies) - Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, D.C.

EUROPOL. EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2011). 44 p. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2011-eu-terrorism-situation-and-trend-report>> Acesso em 13 ago. 2019.

FERRARI, Dércio Fernando Moraes Ferrari. José Mujica: “O Presidente Tupamaro” - Da luta armada às vias democráticas. *Revista Alamedas*, Vol. 2, n.1, 2014. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/10470>> Acesso em 06 ago 2019.

FERRAZ, Daniel Amin. A nova ordem internacional, o direito internacional humanitário e os refugiados. In: FERRAZ, Daniel Amin; HAUSER, Denise. A nova ordem mundial e os conflitos armados. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos. Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2002.

FERRÉ OLIVE, Juan Carlos. Instrumentos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo. In: FERRÉ OLIVE, Juan Carlos; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (Dir.). Financiación del Terrorismo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Fiscalía presenta el informe de las rentas criminales de las desmovilizadas Farc y el recuento histórico de la victimización a líderes sociales por parte de agentes del Estado. Bogotá, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-presenta-el-informe-de-las-rentas-criminales-de-las-desmovilizadas-farc-y-el-recuento-historico-de-la-victimizacion-a-lideres-sociales-por-parte-de-agentes-del-estado/>> Acesso em 05 jun. 2019.

FORRIOL CAMPOS, Maria Carmen. El terrorismo yihadista en Europa desde 1990 hasta 2012: Desarrollo y aspectos organizativos. 2013. 427 f. Tese - Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, Valencia. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=118805>> Acesso em 13 jul. 2019.

FREEMAN, Michael. The sources of terrorist financing: theory and typology. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 34, pp. 461–475, 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1057610X.2011.571193>> Acesso em 28 jun. 2019.

GAFI. As IX Recomendações Especiais do GAFI de 2001. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/IX%20Recommandations%20Sp%C3%A9ciales%20a%20IN%20FRENCH%20rc.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

_____. As Quarenta Recomendações do GAFI de 1.990. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201990.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

_____. As Quarenta Recomendações do GAFI de 2.003. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%202003.pdf>>. Acesso em: 21 de jun. de 2019.

_____. As Quarenta Recomendações do GAFI, revistas em 1.996. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201996.pdf>>. Acesso em: 17 de jun. de 2019.

_____. Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação. As recomendações do GAFI. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>>. Acesso em: 16 de jun. de 2019.

GASPAR, Ricardo Carlos. A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 265-296, maio 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100265&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 fev. 2019.

GIMENÉZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. Las finanzas del terrorismo de Al-Qaeda: una lucha desenfocada. *Athena Intelligence Journal*, Espanha, vol. 2, n. 22, 3 dez. 2007. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/47322/Vol2%20No%204%20Art%209.pdf>> Acesso em: 07 maio 2019.

GONZÁLEZ CALLEJA, E.: Las Ciencias Sociales ante el problema del terrorismo, *Revista Electrónica Vínculos de Historia*, núm. 3, 2014, p. 122-143. Disponível em: <<http://vinculosdehistoria.com/index.php/vinculos/article/view/111/106>> Acesso em: 08 mar 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (GAFI). Report on Money Laundering Typologies 2002-2003. Paris, 2003. 29 p. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2002_2003_ML_Typologies_ENG.pdf> Acesso em 23 mai. 2019.

GUPTA, Dipak. Exploring Roots of Terrorism. In: BJORGO, Tore (Ed.). Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward. New York: Routledge, 2005.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel. La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas. Madrid: Tecnos, 2008.

HOBBSAWM, Eric. Globalização, democracia e terrorismo. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOFFMAN, Bruce. Inside Terrorism. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006.

HOFFMAN, Bruce. Inside Terrorism. Rev. and expanded ed. Nova York: Columbia University Press, 2006.

_____, Bruce. The Logic of Suicide Terrorism. The Atlantic Monthly, jun. 2003. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1187.html>> Acesso em 27 jul. 2019.

JANTALIA, Fabiano. Direito, economia e religião: As finanças islâmicas e seus arranjos alternativos de intermediação financeira. 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

JUERGENSMEYER, Mark. Terror mandated by god. Terrorism and Political Violence, Vol. 9, 1997. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546559708427400>> Acesso em 12 ago. 2019.

_____, Mark. Os mitos com pés de barro do terrorismo religioso. In.: JAMAI, Aboubakr et al. Terrorismo e Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2006.

KAMOLNICK, Paul. The Al-Qaeda organization and the Islamic State organization. Califórnia: CreatSpace, 2017.

LA ROSA, Juan Moral de. Financiación del terrorismo. In: CUSSAC, José Luis González (diretor); HERNANDEZ, Antonio Fernández (Coordinador). Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: um análisis crítico. Valencia: Tirant, 2009. p. 254-279.

LE BILLON, Philippe. The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know. Network Paper, Humanitarian Practice Network, Londres, n. 33, p. 15-18, jul. 2000. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/546.pdf>> Acesso em 20 mai. 2019.

LYNCH, Orla; RYDER, Christopher. Deadliness, organisational change and suicide attacks: understanding the assumptions inherent in the use of the term 'new terrorism'. Studies in Conflict & Terrorism, v. 5, pp. 257-275, 2012. Disponível em:

<<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17539153.2012.692512?scroll=top&needAccess=true>> Acesso em 20 jul. 2019.

MAIMBO, Samuel Munzele. The Money Exchange Dealers of Kabul: A Study of the Hawala System in Afghanistan. World Bank Working Paper No. 13, Washington D.C. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15087/269720PAPER0Money0exchange0dealers.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 28 mai 2019.

MANZANO, Jordi Jaria i. El Terrorismo como síntoma: constitucionalismo, legitimidad del poder y globalización. In: SANCHÉZ, Miguel Revenga (Dir.). Terrorismo y Derecho bajo la estela del 11 de septiembre. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

MARTÍN VELASCO, Laureano. Instrumentos jurídicos contra la financiación del terrorismo desde el 11-S. Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva, nº 3, 2008, p. 59-76. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3820827>> Acesso em 16 ago. 2019.

MATIASCIC, Vanessa Braga. El Salvador: da guerra civil às reformas institucionais dos anos 1990. 2014. 291 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, São Paulo. p. 17. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/126319/000837637.pdf?sequence=1>> Acesso em: 22 fev. 2019.

MERCADO MALDONADO, Asael; GONZÁLEZ VELÁZQUEZ, Guillermo; OLVERA GARCÍA, Jorge. La crisis del orden mundial: Globalización y terrorismo, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 129-158, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92712970008>> Acesso em 08 abr 2019.

MOGHADAM, Assaf. LA EVOLUCIÓN DE AL QAEDA. III Jornadas Internacionales sobre Terrorismo y Antiterrorismo, 2008, páginas 1-19. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5748793>> Acesso em 26 jul. 2019.

_____, Assaf. Suicide bombings in the Israeli-Palestinian conflict: A conceptual framework. Mai. 2002. Disponível em: <<http://publikationen.ub.unifr Frankfurt.de/opus4/frontdoor/index/index/year/2009/docId/1718>> Acesso em 07 ago 2019.

NACOS, Brigitte L. O Terrorismo e os media na era da comunicação global. In.: JAMAI, Aboubakr et al. Terrorismo e Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2006.

NAPOLEONI, Loretta. YIHAD: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía. Barcelona: Ediciones Urano, 2004.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. Final Report, Washington D.C, 2004. Disponível em: <<https://www.9-11commission.gov/>>

NESSER, Petter; STENERSEN, Anne; OFTEDAL, Emilie. Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. Perspectives on Terrorism, Volume 10, n. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/553>> Acesso em 25 jun. 2019

OCKRENT, Christine. Terrorismo e media. In.: JAMAI, Aboubakr et al. Terrorismo e Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2006.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. El uso de internet com fines terroristas. Nova York, 2013.

OFTEDAL, Emilie. The financing of jihadi terrorist cells in Europe. FFI-rapport 2014/02234, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 6 January 2015. Disponível em: <<https://www.ffi.no/no/Rapporter/14-02234.pdf>> Acesso em 21 jun. 2019.

OLIVEIRA, William Terra de. Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidad Complutense Madrid, Madrid, 2016. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/41033/1/T38325.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Resolução 1267 (1999), aprovada pelo Conselho de Segurança em sua 4051^a sessão, celebrada em 15 de outubro de 1999. Disponível em: <[https://www.undocs.org/es/S/RES/1267%20\(1999\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/1267%20(1999))> Acesso em: 18 ago. 2019.

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1267. Disponível em: <http://www.bcv.cv/vPT/Mercado%20de%20Capitais/AGMVM/AMLCFT/Documents/Resolucao_12671999_PT.pdf> Acesso em 19 de jun. de 2019.

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1617. Disponível em: <[https://undocs.org/es/S/RES/1617\(2005\)](https://undocs.org/es/S/RES/1617(2005))>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness. 2017. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)> Acesso em 22 ago. 2019.

PASSAS, Nikos; GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea. La financiación del terrorismo de Al Qaida: mitos y realidades. Revista de Derecho Penal y Criminología, Espanha, nº 19, p. 493-521, 2007. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia2007-15>> Acesso em 24 mai. 2019.

PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). Terrorismo e Direito: Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil - Perspectivas político-jurídicas. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PIAZZA, James A. Is Islamist Terrorism More Dangerous?: An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure. Terrorism and Political Violence, vol. 21, p. 62-88, 2009. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550802544698>> Acesso em 08 ago. 2019.

POGGI, Olga Elena Ramírez; MACCHIAVELLO. Terrorismo global: una amenaza en proceso de expansión. Revista Athina, Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, n. 11, 2014. Disponível em: <<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/issue/view/162>> Acesso em 05 ago. 2019.

PORTUGAL. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/peace/terrorismo/20010927terror.pdf>>. Acesso e 18 de jun. de 2019.

RABELLO, Aline Louro de Souza e Silva. O conceito de terrorismo nos jornais americanos: Uma análise de textos do New York Times e do Washington Post, logo após os atentados de 11 de setembro. 2007. 165 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p. 12. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/acesoConteudo.php?nrseqoco=32811>> Acesso em 27 fev. 2019.

RANSTORP, Magnus. Al Qaeda – uma rede de terror disseminada? In: JAMAI, Aboubakr et al. Terrorismo e Relações Internacionais. Lisboa: Gradiva, 2006.

RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: A. K. Cronin; J. M. Ludes (Eds.). Attacking terrorism: Elements of a grand strategy, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004.

_____, David. Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004.

REINARES, Fernando. Al Qaeda, neosalafistas magrebíes y 11-M: Sobre el nuevo terrorismo islamista em España. In: REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio (Org.). El nuevo terrorismo Islamista: Del 11-S al 11-M. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2004.

_____, Fernando. Objetivo: o mundo inteiro. El país, Madrid, 01 jun. 2003. Disponível em: <https://elpais.com/diario/2003/06/01/domingo/1054439554_850215.html> Acesso em 12 jul. 2019.

_____, Fernando. Terrorismo Global. Madrid: Taurus, 2003.

RUBIO DAMIÁN, Francisco. El Estado Islámico: la estrategia del terror. Ejército de tierra español, nº 896, nov. 2015, p. 6-12. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5279785>> Acesso em 14 jul. 2019.

RUBIO, Miguel Bustos. Cómo se financian los grupos y organizaciones terroristas? Una visión político-criminal. In: FERRÉ OLIVE, Juan Carlos; PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel (Dir.). Financiación del Terrorismo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

SÁ, Katty Cristina Lima. Um breve histórico Al-Qaeda: de Exército Jihadista a Movimento Ideológico, Boletim Historiar, n. 19, abr./jun. 2017, p. 84-101. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/download/6702/5470>> Acesso em 13 jul. 2019.

SAMBIRA, Jocelyne. Tapping migration wealth to fund development. Africa Renewal, Africa Section of the United Nations Department of Public Information, New York, v. 27, n. 2, p. 15-17, ago. 2013. Disponível em: <<https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2013>> Acesso em 30 mai 2019.

SANCHÉZ MEDERO, Gema. La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-s. De una estructura jerarquizada a una en red. Revista Política y Estrategia, nº 113, 2009. p. 191-204. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5184071>> Acesso em 25 jul. 2019.

_____, Gema. Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*, Santiago, n. 112, 2008, p. 51. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621987>> Acesso em 08 mai 2019.

SCHMID, Alex P. Frameworks for conceptualising terrorism. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 16, 2004. p. 197-221. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546550490483134>> Acesso em 31 jul. 2019.

SCHOTT, Paul Allan. Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo. 2 ed., Washington, D.C.: Banco Mundial, 2.004. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portuguese.pdf> Acesso em: 2 de jun. de 2019.

SCHWEITZER, Yoram. Suicide Terrorism: Development & Characteristics. International Institute for Counter-Terrorism Publications, abr. 2000. Disponível em: <<https://www.ict.org.il/Article.aspx?ID=779#gsc.tab=0>> Acesso em 28 jul. 2019.

SHAHAR, Yael. Tracing Bin Laden's Money - Easier Said Than Done. International Institute for Counter-Terrorism, Herzliya, Israel, 21 set. 2001. Disponível em: <<https://www.ict.org.il/Article/811/Tracing%20Bin%20Laden's%20Money%20-%20Easier%20Said%20Than%20Done#gsc.tab=0>> Acesso em 21 mai 2019.

SHELLEY, Louise; PICARELLI, John. Methods and motives: Exploring links between transnational organized crime and international terrorism. National Institute of Justice, Washington D.C, junho 2005. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.2568&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em 08 jun. 2019.

_____, Louise. El Financiamento del Terrorismo. *Revista de análisis jurídico*, n. 4, outono. Disponível em: <<https://www.cuentasclarasdigital.org/wp-content/uploads/2013/07/Louise-Shelly-El-financiamiento-del-Terrorismo.pdf>> Acesso em 09 mai 2019.

SILVA, Ana Rute Nunes. O sistema preventivo do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e do financiamento do terrorismo à luz do Direito da União Europeia. 2015. Dissertação (Mestrado em direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32160?mode=full>> Acesso em: 2 de jun. de 2018.

STEVENSON, Jonathan. Las consecuencias del 11-M. *Vanguardia Dossier*. Número 10, 2004. p. 49. Disponível em <<https://repositorioinstitucional.ceu.es/handle/10637/2411>> Acesso em 26 jul. 2019.

THACHUK, Kimberley L. Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed? *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C, n. 191, p. 1-7, mai. 2002. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/25495/SF191-.pdf>> Acesso em 17 mai. 2019.

THE COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council of Foreign Relations*, Nova York, out. 2002.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho de 28 de novembro de 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0919>> Acesso em 01 abr 2019.

_____. Decisão-Quadro do Conselho de 13 de junho de 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32002F0475>> Acesso em 01 mar 2019.

_____. Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32015L0849>> Acesso em 20 ago. 2019.

_____. DIRETIVA (UE) 2017/541 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de março de 2017 relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32017L0541#ntc19-L_2017088PT.01000601-E0019> Acesso em 01 abr 2019.

_____. Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>> Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2001, que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais - Declaração da Comissão. Disponível em: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/57ce32a4-2d5b-48f6-adb0-c1c4c7f7a192/language-pt>> Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32005L0060>> Acesso em 20 ago. 2019.

_____. Diretiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0308>> Acesso em 18 ago. 2019.

_____. Posição comum do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32001E0931>> Acesso em 23 ago. 2019.

_____. Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho, de 27 de Dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32001R2580>> Acesso em 23 ago. 2019.

_____. Regulamento (CE) n° 1889/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 2005, relativo ao controle das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005R1889>> Acesso em 23 ago. 2019.

_____. Regulamento (UE) 2015/847 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e que revoga o Regulamento (CE) n° 1781/2006. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32015R0847>> Acesso em 23 ago. 2019.

_____. Regulamento (UE) 2018/1672 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2018, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da União e que revoga o Regulamento (CE) n° 1889/2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.284.01.0006.01.POR&toc=OJ:L:2018:284:TOC> Acesso em 26 ago. 2019.

_____. Regulamento (UE) 2019/880 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019 relativo à introdução e à importação de bens culturais. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0880&from=ES>> Acesso em 26 ago. 2019.

_____. Regulamento Delegado (UE) 2016/1675 da Comissão, de 14 de julho de 2016, que completa a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho mediante a identificação dos países terceiros de risco elevado que apresentam deficiências estratégicas. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1675>> Acesso em 20 de ago. 2019.

_____. Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt> Acesso em 23 ago. 2019.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Global survey of the implementation of Security Council Resolution 1373 (2001) by Member States. Jan. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Global-Implementation-Survey-1373_EN.pdf> Acesso em 27 ago. 2019.

UNITED NATIONS. SG/SM/7977-GA/9920. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2001/sgsm7977.doc.htm>> Acesso em 15 jul. 2019.

_____. A More Secure World: Our Shared Responsibility - Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change. General Assembly. Dec. 2004. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>> Acesso em: 13 dez 2018.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms. Washington D.C, nov. 2003. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/250/240616.pdf>> Acesso em 04 jun. 2019.

VENGOA, Hugo Fazio. Globalización y guerra: una compleja relación. Revista de Estudios Sociales, Bogotá, n. 16, p. 42-56, out. 2003. Disponível em: <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/res16.2003.04>> Acesso em 10 abr. 2019.

WEINBERG, Leonard; PEDAHZUR, Ami; HIRSCH-HOEFLE, Sivan. The Challenges of Conceptualizing Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, Vol.16, No.4 (Winter 2004), p.777-794. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/095465590899768>> Acesso em 30 jul. 2019.

WITKER, Ivan. Occidente ante las nuevas tipologías del terrorismo, *Revista de Estudios Públicos* (Santiago de Chile), núm. 98, 2005, p. 227-253. Disponível em: <<https://www.cepchile.cl/occidente-ante-las-nuevas-tipologias-del-terrorismo/cep/2016-03-04/093633.html>> Acesso em 18 mar 2019.