



**Pedro Henrique
Ferreira da Silva**

Graduado em Relações Internacionais (PUC-SP), com especialização em Geopolítica (Centro Claretiano) parte do programa de Mestrado San Tiago Dantas na área de Instituições e Política Externa.

**MUNDO EM REDES E MERCADOS: GAFI COMO REGULADOR
DAS BOAS PRÁTICAS NO SISTEMA INTERNACIONAL NO
SÉCULO XXI**

**WORLD IN NETWORKS AND MARKETS: FATF AS THE
REGULATOR OF GOOD PRACTICES IN THE INTERNATIONAL
SYSTEM IN THE 21ST CENTURY**

RESUMO: Governança pode ser entendida como criação de arranjos institucionais, formais ou não, utilizados para identificar problemas, facilitar processos decisórios e promover um comportamento baseado em normas em escala global. Dentro desse sistema, surgiu uma dinâmica relacionada ao combate de crimes financeiros, que durante os anos 1990 passou a incorporar as agendas de interesse da OCDE e G7, criando redes pelo mundo para divulgar boas práticas relacionadas ao combate aos crimes financeiros. Na virada para os anos 2000, um novo tema é definitivamente incorporado nessa agenda internacional: combate ao financiamento do terrorismo. Contudo, aquilo que era visto como um enfrentamento a um problema global do momento passou a ser uma ferramenta de validação dos países dentro de indicadores criados pelo GAFI em parceria com Grupo Wolfsberg, em que os países passaram a aderir às normas com intuito de não serem marcados como indesejáveis para negócios no sistema internacional. Portanto conclui-se que a partir do início das avaliações periódicas do GAFI, em 2005, a governança de combate ao financiamento do terrorismo se tornou apenas uma roupagem para os Estados mais poderosos representados pela OCDE definirem quem é aceito ou não do ponto de vista dos investimentos financeiros dentro do sistema internacional.

Palavras-chave: Governança; Terrorismo; Financiamento.

ABSTRACT: Governance understood as the creation of institutional arrangements, formal or otherwise, used to identify problems, facilitate decision-making processes and promote behavior based on norms on a global scale. Within this system, a dynamic related to the fight against financial crimes emerged, which during the 1990s began to incorporate the agendas of interest of the OECD and G7, creating networks around the world to disseminate good practices related to the fight against financial crimes. At the turn of the 2000s, a new theme was definitively incorporated into this international agenda: combating the financing of terrorism. However, what was seen as facing a global problem at the time became a validation tool for countries within indicators created by FATF in partnership with the Wolfsberg Group, in which countries started to adhere to norms with the aim of not be tainted in the international system. Therefore, it can be concluded that since the beginning of the FATF's periodic evaluations in 2005, the governance of combating the financing of terrorism has become only a cloak for the most powerful states represented by the OECD to define who is accepted or not from the point of view of financial investments within the international system.

Keywords: Governance; Terrorism; Financing.

1 Introdução

A governança global mudou sua dinâmica do século XX para o XXI ao passar de um sistema pautado unicamente na força diplomática e coercitiva dos Estados para um mundo em que esta atuação passou a ser dividida com organizações não-governamentais de cunho transnacional, como *Greenpeace* ou *World Wild Fund* (Rosenau, 1992; Filkenstein, 1995; Hameiri e Jones, 2015). Isso cria uma complexidade ao transformar a relação entre organizações e Estados em uma nova forma de olhar para o sistema internacional (Melo, 2009).

Dentro dessa configuração internacional com múltiplos atores, surge uma dinâmica antes inexistente, que é o da utilização de uma instituição internacional por Estados fortes para difundir seus interesses pelo mundo de forma velada e mais sutil. O grande exemplo dessa dinâmica é o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que estabelece as normas e auxilia na sua transmissão pelo mundo, criando uma rede de troca de informações, boas práticas e confiança a partir do seu centro operacional em Paris, na sede da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) (Xianghong, 2019).

A atuação do GAFI surge no contexto de combate aos crimes financeiros no final da década de 1980 ao ser incorporado como um avaliador de como os Estados do G7 combatiam as contravenções financeiras, como tráfico de drogas e lavagem de dinheiro, mas a avaliação que seria de apenas um ano foi alterada após sua aproximação com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no início dos anos 1990 (Bernussi, 2020). Isso ampliou o escopo do GAFI ao desenvolver braços que espalharam-se pelo mundo e influenciar os padrões de combate aos crimes transnacionais pelo mundo. Essa transformação permitiu que a atuação do grupo alcançasse influência mundial, transbordando normas do âmbito internacional para o nacional (Heng e Mc Donagh, 2008; Hameiri e Jones, 2015). Após 11 de setembro de 2001, a instituição passou não somente a formar um escopo direcionado ao combate ao financiamento do terrorismo como parte de uma grande estratégia de enfrentamento da ameaça terrorista mundial, mas também a agir de maneira preventiva e definir quem eram os Estados seguros do sistema (Bernussi, 2020). Entretanto o GAFI passou a incorporar mecanismos surgidos das instituições bancárias privadas, transformando o grupo em um sistema de medição de países confiáveis não somente em questão de segurança, mas também financeiramente ao tratar de investimentos (Heng, 2008).

Por isso é pertinente analisar essa mudança sob a ótica das discussões sobre governança. Pois, como argumentou Filkenstein (1995), o termo “governança global” surge em um período pós-Guerra Fria para destacar como os Estados passaram a dividir arenas de discussão

internacionais com organizações não-governamentais. Isso criou atores alternativos através dos quais políticas internacionais podem ter repercussões transnacionais e Estados fortes podem exercer controle e comando sobre outros Estados (Rosenau, 1992). Contudo a entrada no século XXI mostrou como a governança se tornou mais complexa e ramificada, por isso há necessidade de olhar para as autoridades que gerem esse mundo que se desenvolve neste novo século (Wilkinson e Weiss, 2014)

Dentro desse sistema em redes, o GAFI desempenha papel relevante. Ele reflete uma organização criada e desenvolvida por atores fortes para promover controle e ordem dentro do sistema internacional por meio de transformações dentro das estruturas domésticas dos países (Hameiri e Jones, 2015). Sendo assim, o presente artigo busca demonstrar como a governança liderada pelo GAFI, que surgiu inicialmente como uma entidade focada em vigiar a lavagem de dinheiro e a partir de 2001 adicionou o terrorismo às suas atribuições, desenvolveu um sistema de avaliações em 2007 que passou a ser a arma para pressionar os atores estatais a mudarem suas legislações e constranger aqueles Estados que divergem das políticas dos países grandes da OCDE. Tudo sob a roupagem de combate ao terrorismo.

Portanto, a lente de uma governança em redes desenvolvida por Michael Barnett, Jon Pevehouse e Kal Raustiala (2022) auxiliará na compreensão desse sistema ao propor uma governança global dividida por múltiplos atores, mas que ainda assim possui uma hierarquia escondida nas sombras pautando as discussões e formação de agendas. Aliado a isso, a contribuição de Shahr Hameiri e Lee Jones (2015) ajudará na compreensão dessa dinâmica ao adicionar a questão da relação entre burocracias nacionais e internacionais e como as organizações desempenham papel na aplicabilidade das normas.

A estrutura do texto, por sua vez, seguirá por uma seção sobre o desenvolvimento histórico da governança global ao longo do século XX para traçar uma origem dessa expansão em redes. Desta maneira, podemos buscar uma definição do termo que abarque as dinâmicas do sistema internacional. Posteriormente, será desenvolvido um tópico sobre como o combate ao financiamento do terrorismo foi encaixado dentro dessa lógica global ao ser pautado numa simbiose entre burocracias nacionais e internacionais, disseminando os padrões de boas práticas pelo mundo através de diversas organizações. Finalmente, na última seção será demonstrado como o sistema de avaliações do GAFI se tornou a forma pela qual os Estados fortes passaram a disseminar seus interesses.

2 Governança Global: um breve histórico e sua definição

A governança tomou relevância maior nas últimas décadas, mas é possível traçar alguns antecedentes no início do século XX, particularmente no período entre guerras. Nessa época, existia uma forte tendência à existência de governanças privadas realizadas por empresas em busca de uma flexibilidade e agilidade comercial que os Estados não podiam fornecer em razão da destruição ocasionada pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918) (Kahler, 2022). Isso levou ao protagonismo de bancos centrais que foram criando conexões transnacionais, que culminou com a existência em 1930 do *Bank for International Settlements* (BIS), a primeira organização com atuação financeira internacional, cujo objetivo inicial era coletar, administrar e distribuir os pagamentos alemães após a assinatura do Tratado de Versailes (1919). Posterior a este momento, BIS passou a ter como missão promover a cooperação entre os bancos centrais, criando uma conexão global ao longo do início da década de 1930 (Toniolo, 2005).

Contudo, essa embrionária governança em redes e mercados que se formava entre os bancos foi enfraquecida pela formação de um acordo tripartite entre Estados Unidos (EUA), França e Reino Unido em 1936, o que colocou o foco novamente na hierarquia dos Estados. Posteriormente, ocorreu a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que trouxe definitivamente o Estado forte dentro do sistema interacional ao ter os EUA como liderança na criação de uma nova ordem internacional baseada em normas, pois participou diretamente da fundação em 1944 do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), o que foi chamado por Kahler de “momento Bretton-Woods” (Kahler, 2022). Foi neste período que as instituições internacionais passaram a receber uma atenção crescente, pois os EUA eram vistos como os fundadores de um mundo ordenado pós-guerra e haviam agências realizando diversas funções diferentes (Bernussi, 2020).

Este momento perdurou até 1971, quando o presidente Richard Nixon decretou o fim do sistema Bretton-Woods e do pareamento do ouro com o dólar. A consequência do fim de Bretton-Woods foi uma visão de que a governança funcionaria melhor se o Estado desse alguns passos para trás no seu status internacional, dando brecha para formação de um mundo mais pautado por redes e mercados do que por uma hierarquia (Barnett, Pevehouse e Raustiala, 2022).

Essa ramificação ocasionada pelo fim do sistema-Bretton-Woods não era algo isolado, mas consistia de uma visão de mundo que vinha formando-se ao redor do mundo. Pois Hameiri e Lee Jones (2015) salientam que a forte desagregação do Estado ao longo dos anos 1970 foi promovida por políticas pró-mercado disseminadas por alguns países, sendo os casos mais

emblemáticos o de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA, o que criou uma desregulamentação de muitas economias, em que o foco passou a ser nas instituições bancárias que possuíam uma atuação praticamente sem contestação. Sendo assim, esta liberdade pavimentou o caminho para formação de agências com conexões transnacionais. Uma marca desse período foi a fundação na Bélgica em 1973 da *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT), tendo por propósito promover a comunicação transnacional para pagamentos entre bancos e instituições financeiras, ou seja, uma grande rede financeira havia sido criada sem apoio direto dos Estados.

Na década seguinte houve uma crescente desconfiança ainda maior com relação à atuação unilateral dos Estados devido à crise da dívida de muitos países, principalmente na América Latina, desastre de Chernobyl em 1986 e ainda o passado recente da crise do petróleo de 1973 (Hameiri e Jones, 2015). Por conseguinte, a literatura passou a refletir sobre como as instituições internacionais podem auxiliar na mitigação da anarquia internacional ao promover cooperação e em quais condições isso pode acontecer (Bernussi, 2020). Para Shahar Hameiri e Lee Jones (2015), foi nesta época entre os anos 1970 e 1980 que a governança internacional começou a tomar forma como projeto político em desenvolvimento em razão dos arranjos que começaram a ser estruturados. Marcas desses arranjos foram em 1988 a reunião dos bancos centrais de importantes países no que ficou conhecido como Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, além do surgimento em 1989 do GAFI e do Consenso de Washington. Além disso, houve a expansão do sistema SWIFT ao longo da década de 1980, que incluiu a sua chegada a 79 países e mais de 2800 clientes cadastrados juntamente com 296 milhões de mensagens trocadas entre as instituições bancárias (SWIFT, 2023). Tudo isso já sinalizava a supremacia de uma governança baseada em um sistema capitalista liderada pelos EUA e Europa.

No início da década de 1990, um dos maiores eventos pós-1945 ocorreu: a desintegração da União Soviética. O resultado foi o fim da Guerra Fria e a ascensão dos EUA como superpotência vencedora. Como destaca Bernussi (2020), a década foi marcada pela visão messiânica americana de levar o livre-mercado e democracia liberal pelo mundo. Conseqüentemente, a governança internacional passa a encaixar-se nesse grande otimismo pós-Guerra Fria, em que o mundo passa a ser visto como um lugar ordenado e consensual (Mello, 2009). É neste ambiente liberal que as discussões passam a incluir novos temas, como meio ambiente, direitos humanos, habitação. A Rio-92, Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993), Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994), Conferência de Beijing sobre as Mulheres (1995), Cúpula de Copenhague sobre

Desenvolvimento Social (1995), a Conferência Habitat II em Istambul (1996) e a Conferência de Roma sobre Alimentação (1996) são algumas das reuniões que configuram esse ambiente multilateral pós-Guerra Fria. Em razão da abertura aos novos temas, os anos 1990 ficaram conhecidos como “Década das Conferências” (Alves-Lindgren, 2018).

Neste contexto, governança surge como uma tentativa de abarcar essas movimentações no sistema internacional seja em âmbito institucional global ou não. Pois como ficou demonstrado ao longo dos anos 1990 não houve uma homogeneidade internacional, mas a formação de uma pluralidade internacional (Mello, 2009). Pois foi durante esta época que blocos regionais foram sendo desenvolvidos, como ficou marcado no Tratado de Maastricht (1992) que deu origem a estrutura atual da União Europeia (EU), a formação do Mercosul após a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, sendo posteriormente expandido para uma zona de livre comércio estabelecida em 1994, e a criação *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) também em 1994.

Portanto é possível inferir que os anos 1990 foram um período caracterizado por aquilo que Flavia de Campos Mello define como “governança em múltiplos níveis ou camadas” (2009, p. 50), pois as dinâmicas passaram a englobar atores globais, regionais e não-estatais.

No início do século XXI, esse processo de formação de blocos e surgimento de novos atores somente aprofunda-se, pois processos internacionais são caracterizados por uma miríade de atores estatais ou não, ligados à instituições ou não. O exemplo mais marcante é o surgimento do acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) para referir-se a novas potências surgindo, sendo posteriormente oficializado em 2006 e expandido em 2011 com a adição do “S” de South Africa (Stunkel, 2017). Outro exemplo é Global Alliance on Vaccines (GAVI) fundada em 2000, que engloba governos nacionais, associações farmacêuticas, Bill & Melinda Gates Foundation e instituições mais tradicionais, como Organização Mundial da Saúde (OMS) e Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF).

Diante deste cenário, limitar o conceito de governança somente às instituições estatais de caráter global não basta, pois como James Rosenau (1995) destaca, o mundo na transição do século XX para XXI está mais fragmentado. Dessa maneira, Barnett, Pevehouse e Raustiala (2022) salientam que a governança global tornou-se muito mais complexa e multifacetada em razão dos diversos atores envolvidos em processos pelo mundo. Por isso surge o questionamento: qual seria um conceito possível de governança?

Dentro do clima dos anos 1990, quando o termo “governança global” passa a chamar mais atenção, Rosenau (1995) argumenta que não se deve olhar somente para instituições

estatais globais, mas para todos os níveis de atividade humana, seja em âmbito local, regional e global, ou seja, devemos olhar para todos os canais por onde comandos e normas podem fluir. Por isso Weiss e Wilkinson (2014) argumentam que a governança global representa uma série de expressões de autoridade formais e informais que podem moldar aspectos globais sem necessariamente estar atado a um Estado ou a um período histórico específico, mas ele se molda de acordo com cada época. Portanto é possível dizer que este conceito ganhou relevância ao longo do século XX por abarcar instituições internacionais, regimes e atores não-estatais, não se fechando somente no sistema de Estados (Mello, 2009).

Assim sendo, a governança desempenha funções que independem da prática governamental, mas são disseminadas por outras formas, tais como ONGs, movimentos sociais, partidos políticos, associações trabalhistas, etc., possibilitando uma abrangência que é mais difícil de ser encontrada Estados (Bernussi, 2020). Além disso, a governança possui menos formalidades que uma autoridade formal, pois apoia-se em atividades com objetivos compartilhados que podem ou não se derivar de prescrições legais, além de não necessitar o exercício da força para estabelecer comprometimento a uma ordem (Rosenau, 1992). Sendo assim, governança somente existe se for aceita voluntariamente pela maioria ou pelo menos pelos membros mais fortes do sistema (Rosenau, 1992).

Portanto, diante desse cenário definir o termo “governança” não é simples, mas como argumentou Filkenstein (1995) é possível delimitar o uso da palavra ao incorporar ações internacionais que podem ser interligadas sem a necessidade de imposição direta da força. Sendo assim, governança global pode ser classificada como uma série de arranjos institucionais utilizados para identificar problemas, facilitar processos decisórios e promover um comportamento baseado em normas em escala global (Barnett, Pevehouse e Raustiala, 2022, p. 4). Precisamente nesses arranjos institucionais que encaixamos a visão sobre as lentes da governança global

Segundo Barnett, Pevehouse e Raustiala (2022), as lentes podem ser de três tipos: hierárquicas, de mercado ou em redes. A lente hierárquica é marcada por uma relação de cima para baixo, centralizada, dependente e fortemente pautada no comando. As instituições internacionais tradicionais são as mais comuns com essas características, por exemplo. O mercado é mais descentralizado e com princípios focados em atores independentes, havendo possibilidade de competição entre esses atores. As redes, por sua vez, são marcadas por atores que relacionam-se de forma relativamente interdependente, cujas negociações são pautadas por confiança, objetivos comuns e regras acordadas de maneira persuasiva.

Essas lentes, todavia, não ignoram a existência de poder nas Relações Internacionais, isto é, a capacidade de alguns atores influenciarem outros, e de que a governança é algo flexível, podendo se alterar com o tempo ou a depender do objetivo a ser alcançado (Filkenstein, 1995; Barnett, Pevehouse e Raustiala, 2022). Pelo contrário, a existência dessas novas formas de interação no sistema internacional permitem aos Estados mais poderosos exercerem seu poder de maneira mais indireta e sobreposta, pois podem criar pressões e constrangimentos que são espalhados através de várias instituições pelo mundo (Rosenau, 1992; Hameiri e Jones, 2015; Oliveira e Pal, 2018). Por isso Zeng Xianghong (2019) classifica esse tipo de governança liderada por Estados fortes através de instituições transnacionais de “governanças híbridas”. Esse tipo de governança se tornou mais forte após a Guerra Fria no momento em que os Estados dispersam mais seu poder e passam a direcioná-los para instituições que podem vigiar, pressionar e coletar dados sem envolver diretamente algum Estado específico (Xianghong, 2019). Dessa maneira, a grande expressão dessa hibridização é representada pela atuação do GAFI, que como destacou Hameiri e Jones (2015) representa o consenso ocidental de que a regulação financeira é a melhor maneira de colocar ordem no sistema internacional.

Porém antes de compreender a atuação internacional do GAFI, o contexto de seu surgimento e como ele é utilizado para vigiar e pressionar Estados a aderirem normas internacionais, é profícuo primeiramente entender como a questão financeira entrou na arena de discussão do terrorismo, pois nem sempre os dois termos estiveram conectados.

3 Como o Combate ao Terrorismo se tornou Financeiro?

No início do século XX, após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o terrorismo passa a ser utilizado para fazer menção ao embate contra grupos anticoloniais que lutavam contra a opressão do Estado, sendo posteriormente, na década de 1930, utilizado para fazer referência ao terror causado por Estados totalitários, como Alemanha nazista, Rússia stalinista e Itália fascista (Hoffmann, 2006).

Nas décadas de 1950 e 1960, crimes violentos que resultavam em muitas mortes eram vistos como “terrorismo”, assim como nas décadas anteriores. Entretanto a diferença residia no contexto dos processos de descolonização no Oriente Médio, África e Ásia e resistência contra as ditaduras da América Latina (Bernussi, 2020). A década de 1970, por sua vez, ficou marcada pelos sequestros de aviões, bombardeios, sequestros e reféns. Inúmeros eventos podem ser selecionados, mas entre alguns deles são sequestro do Voo Cruzeiro do Sul 114 no ano de 1970, em Montevideu, pelo grupo guerrilheiro Var-Palmars; sequestro de aviões de Dawson's

Fields, em 1970, realizado pela Frente Popular para Libertação Palestina no campo de Dawson, na Jordânia (Hoffmann, 2006). Como aponta Stampnitzky (2013), nenhum desses crimes ao longo do início dos anos 1970 é classificado diretamente como terrorismo, conseqüentemente o combate a esses desvios não é contraterrorismo. Entretanto paulatinamente até o final da década de 1970 o termo “terrorismo” passou a fazer parte do vocabulário midiático para esses crimes.

Segundo Bernussi (2020) e Shanahan (2016), apesar de não haver uma definição consensual sobre o que é terrorismo, cada momento histórico a partir do final dos anos 1970 estruturou uma forma de governança para combatê-lo. Por isso, na década seguinte, o terrorismo passou a ser aplicado ao clima da Guerra Fria, ou seja, passou a ser interpretado como um ato de guerra contra o financiamento soviético a grupos terroristas, o que levou a uma série de medidas de punição, retaliação e punição contra aqueles vistos como inimigos, como era o caso do Irã pós-1979 (Stampnitzky, 2013). A administração de Ronald Reagan (1981-1988) chegou inclusive a declarar guerra ao terror ao declarar que passaria a tomar medidas ativas ao invés de passivas (Bernussi, 2020). Um exemplo dessa medida mais agressiva contra terrorismo foi realizado na Líbia em 1986, quando Ronald Reagan autorizou a Operação *El Dorado Canyon* após culpar o governo Gadaffi por conta de um ataque a uma discoteca alemã em que um soldado americano foi morto (Stampnitzky, 2013). Este ataque foi citado inclusive no *The 09/11 Commission Report* juntamente com a invasão ao Iraque em 2003 como um exemplo do uso da força como maneira de enfrentar o terrorismo (Bernussi, 2020).

Com o fim da Guerra Fria no início da década de 1990 e um cenário internacional de supremacia americana, essa abordagem retaliatória perdeu espaço, assim como o interesse diminuiu consideravelmente no que concerne o combate ao terrorismo. Como demonstra Bernussi (2020), existia um grupo seleto de pesquisadores que definiam os limites com relação aos estudos sobre terrorismo e contraterrorismo, além dos autores que focavam em falar apenas dos grupos ativos na época, como era o caso do *Irish Republican Army* (IRA) na Irlanda do Norte, *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) na região basca da Espanha e os *Tamil Tigers*, no Sri Lanka, e daqueles pensadores com foco em aspectos civilizacionais, como Samuel Huntington e Bernard Lewis. Além disso, passam a ocorrer novas preocupações com relação ao enfrentamento do terrorismo, pois havia uma noção de que esses grupos poderiam adquirir armas de destruição em massa, perpetrar ataques biológicos e tomar decisões de maneira mais irracional. Isso reflete-se, por exemplo, no governo de Bill Clinton (1993-2000) permitindo a participação de um grupo de defensores do bioterrorismo e a liberação de US\$ 94 milhões de

dólares para construção de um medidas preventivas contra esse tipo de ataque (Stampnitzky, 2013, p. 151).

Todo esse clima de incertezas com relação ao terrorismo cria aquilo que ficou conhecido como “novo terrorismo”. Segundo Lisa Stampnitzky (2013), a lógica por trás desse novo terrorismo era precaução ao ser mais focada em evitar que esses grupos terroristas adquirissem força para adquirir potencialmente mais perigosas. Sendo assim combater os meios que os grupos terroristas fortaleciam-se era chave. Apesar de ser uma lógica mais abstrata, já dava a direção do que seria relevante combater no início dos anos 2000.

Como foi mostrado acima, o combate ao terrorismo era algo muito individualizado e pouco difundido, era mais focado em atitudes estatais, como dos EUA na Líbia, Reino Unido contra o IRA ou até mesmo Espanha contra o ETA. Segundo Marc Parker (2019), antes dos atentados de 11 de setembro de 2001, em virtude dessa nacionalização do contraterrorismo, as conexões entre os países sobre o tema do contraterrorismo eram modestas, especialmente sobre o tópico de como financiavam-se operações terroristas, pois como havia esse aspecto local não havia tanta necessidade de comunicações externas. Entretanto, após a queda do *World Trade Center*, houve uma virada de uma lógica hierárquica ligado a aspectos domésticos para uma difusão de normas em âmbito global de maneira avassaladora. Políticas de contraterrorismo foram formuladas em larga escala, como no caso dos EUA e Canadá em 2001, Austrália e Noruega em 2002, Suécia em 2003 e a resolução 1624 do ano de 2005 do Conselho de Segurança da ONU em que a organização convoca os membros a combaterem o terrorismo em todas as suas forças, inclusive financeira (Creslinsten, 2019).

Portanto dentro desse âmbito mais difuso, o contraterrorismo não poderia permanecer compartimentalizado somente em alguns países, mas ser visto como parte de um combate interconectado e coordenado, ou seja, era necessário uma organização que cuidasse do caso (Creslinsten, 2019). Dentre os elementos considerados vitais para essa estratégia pós-2001 estava o financiamento ao terrorismo, pois o dinheiro recebido pelos grupos terroristas era visto como essencial, já que imaginava-se que quebrando financeiramente um grupo minava sua influência pelo mundo (Parker, 2019). Neste sentido, é possível perceber que um ambiente fértil para difusão de políticas públicas foi estabelecido. Logo, é relevante olharmos novamente para transição da década de 1980 para 1990, que é onde surge o GAFI e o combate ao financiamento do terrorismo como estratégia global.

4 GAFI como Arma de Regulação Financeira do Mundo Globalizado

A estrutura de enfrentamento ao financiamento do terrorismo na qual o GAFI se encaixa perpassa a parte final da Guerra Fria. Entretanto esta estrutura não existe de maneira independente, mas é derivada do combate contra lavagem de dinheiro. Portanto entrou como parte de um espectro de crimes não-militares que ameaçavam a lógica do interno e externo para os governos ocidentais (Parker, 2019).

Percebe-se, portanto, que o enfoque global original não era o combate ao terrorismo, mas na verdade outras contravenções de caráter transnacional. Consequentemente, ao longo de todo o século XX, não havia grande interesse em cooperar com relação ao contraterrorismo, especialmente traçar o financiamento do terrorismo, pois era visto como uma agenda local (Bernussi, 2020). Então a questão permanece: como ocorreu essa proliferação normativa e coordenada com relação ao combate ao terrorismo por meios financeiros passou a ser considerada? Foi um processo paulatino em que o GAFI desempenhou papel fundamental para difundir um engajamento cooperativo sobre essa questão (Parker, 2019).

Após uma reunião da cúpula dos sete países mais desenvolvidos do mundo, o G7, em Paris no ano de 1989, foi criado o GAFI. O intuito original era promover uma vigilância financeira pelo mundo contra lavagem de dinheiro proveniente de tráfico de drogas e corrupção da administração pública. Os membros originais dessa fiscalização seriam os próprios países do G7 - Alemanha, EUA, Reino Unido, Itália, França, Japão e Canadá -, comissão europeia e mais oito países. Atualmente, existem 36 membros - Rússia está banida desde fevereiro de 2022 por conta da invasão ao território ucraniano -. O mandato original do grupo era de um ano, em que os resultados da efetividade dessa fiscalização seriam avaliados em 1990 (FATF, 2023a).

Entretanto, no ano dessa avaliação, o projeto não é encerrado, mas ocorre uma aproximação com Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE). Na cúpula do G7 de 1991 fica definido que a OCDE sediaria de maneira permanente o GAFI, passando por Paris todas as 40 recomendações que foram estabelecidas para gerir os crimes financeiros pelo mundo e as reuniões de avaliação (Bernussi, 2020). A partir desse ponto, a expansão normativa do GAFI tem início, pois passaram a utilizar seus grupos regionais para disseminar suas políticas para outras regiões do mundo.

Segundo o documento das 40 recomendações (FATF, 2012b), a fiscalização funciona em cooperação com o FATF *Style Regional Bodies* (FSRBs), o que permite que eles atinjam 180 países e consigam avaliar as ameaças e desvios financeiros de cada região do mundo.

Os FSRBs são: *Asia/Pacific Group on Money Laundering* (APG), *Caribbean Financial Action Task Force* (CFATF), *Eurasian Group* (EAG), *Eastern & Southern Africa Anti-Money Laundering Group* (ESAAMLG), *Central Africa Anti-Money Laundering Group* (GABAC), *Latin America Anti-Money Laundering Group* (GAFILAT), *West Africa Money Laundering Group* (GIABA), *Middle East and North Africa Financial Task Force* (MENAFATF) e *Council of Europe Anti-Money Laundering Group* (MONEYVAL). A fiscalização é reforçada pela presença de Unidades de Inteligência Financeira (UIFs), que são os braços nacionais dos FSRBs, cuja articulação de compartilhamento de informações é representada pelo *Egmont Group*, que atualmente possui 167 unidades.

Essa característica representada pelo GAFI e UIFs marca a formação de uma “meta-governança” nos anos 1990, pois promove o transbordamento de normas pensadas em âmbito internacional para burocracias domésticas, causando uma transformação nas políticas nacionais dos países envolvidos (Hameiri e Jones, 2015). Sendo assim, um processo de difusão de normas pautado pela indução internacional toma forma nessa década, haja visto que são previstos condicionalidades – no caso do GAFI, recomendações - para reconhecimento internacional do país (Oliveira e Pal, 2018). Portanto existe uma voluntariedade e independência na adesão às normas, mas há uma desconfiança em quem não participa do sistema. Pois como destaca Xianghong (2019), a governança de combate ao financiamento do terrorismo representada pelo GAFI é pautada por uma sutileza de ações que não causa tanta visibilidade quanto uma governança mais militarizada.

Percebe-se, então, que a capilaridade que o GAFI tomou a partir dos anos 1990 foi parte de um projeto ligado a elite do poder mundial. Como argumentam Barnett, Pevehouse e Raustiala (2022), governanças em redes passam por uma “sombra de hierarquia” ao não demonstrar claramente as forças por trás dessas redes, pois apesar de possuir uma relação teoricamente voluntária entre os atores e baseada em confiança, a presença de Estados fortes está sempre presente para manter seus interesses dentro do escopo das negociações. No caso do GAFI, o olhar dos países europeus e dos EUA simbolizados pela OCDE e G7 é central nos arranjos institucionais que foram sendo desenvolvidas a partir da década de 1990, mas o aspecto mais visível dessa institucionalidade aparece sob o rótulo do Grupo de Ação Financeira Internacional.

No fim da década de 1990 ocorrem atentados de grande porte contra a maior dessas potências por trás desses arranjos pós-Guerra Fria, os EUA, dando materialidade aquele temor sobre quais seria os próximos passo do terrorismo. Um em 1996 na Arábia Saudita e outro nas

embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia em 1998. Por isso a maior instituição global precisa tomar uma atitude com relação a esses casos, criando assim a primeira conferência da ONU sobre a questão do financiamento do terrorismo, a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, que estabelece a cooperação através de agências competentes e a transmissão de informações por meio da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) (ONU, 1999). Em 2000 ocorre, por sua vez, a Convenção de Palermo contra Criminalidade Transnacional, que passa a definir o terrorismo como crime transnacional, similar ao tráfico de drogas, por exemplo (ONU, 2004). Em ambas as conferências as conclusões são de maneira geral muito similares ao definido pelo GAFI no início dos anos 1990, principalmente a utilização de agências domésticas para vigilância e troca de informações internacionalmente.

Como destaca Mariana Bernussi (2020), o GAFI faz parte de uma dinâmica liderada pelos países desenvolvidos para disseminar uma agenda econômica dentro dos novos temas popularizados após o fim da Guerra Fria, que devido a relevância dos países por trás do G7 e OCDE passam a estender essas normas para instituições mais tradicionais, como a ONU, o que leva a uma similaridade normativa. Além disso, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) passam a estruturar indicadores para validar a atuação dos países-membros do GAFI ou dentro dos grupos regionais (Heng e Mc Donagh, 2008). Isso cria uma espécie de “soberania compartilhada” ao promover processos de transformações dentro de Estados ao atingir instituições domésticas com a ideia de boas práticas de governança (Hameiri e Jones, 2015).

Barnett, Pevehouse e Raustialia (2022) comentam que os modos de governança dificilmente agem sozinhos, pois eventualmente esses modos acabam se cruzando ou se sobrepondo. No caso dessa governança em redes liderada nos bastidores por parte da Europa e EUA, isso passa a ocorrer no início do século XXI com a criação de um mecanismo para facilitar o processo decisório contra as contravenções financeiras: Grupo Wolfsberg. No ano 2000, 13 instituições bancárias privadas com braços americanos e europeus reúnem-se para atuar na guerra financeira contra o terrorismo. Atualmente são: *Santander, ABN AMRO Bank N.V., Bank of America, Barclays, Citigroup, Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, Société Générale, MUFG Bank e UBS AG* (Bernussi, 2020). Esse grupo surge como a força prática de tudo que foi discutido nos anos 1990.

Este grupo passou a atuar baseado em um conjunto de normas voltadas a traçar o comportamento dos clientes e tomar ações preventivas. Para tal foram utilizados meios de

selecionar informações, sendo o primeiro a consulta de uma lista negra sobre clientes com perfis suspeitos, em seguida fatores geográficos, como zonas de risco, em conflito ou com instabilidades diversas, e, por último, investigar operações financeiras anormais, como valores muito altos, muito baixos e transações em horários específicos (Bernussi, 2020). A partir de então, as estratégias de contraterrorismo passaram a considerar a inteligência financeira como fator importante para combater o terrorismo, criando parcerias estratégicas entre agências estatais e instituições financeiras privadas pautadas por uma vigilância de dados (Parker, 2019). O resultado foi a criação de uma governança de que seguir o dinheiro não falha.

Portanto, após o 11 de setembro de 2001, essa postura harmônica entre o combate à lavagem de dinheiro e estratégias de contraterrorismo passa a fazer sentido (Parker, 2019). Isso se deve ao fato do GAFI ampliar seu escopo de atuação e passar a incorporar financiamento do terrorismo como uma contravenção financeira, inspirado nos moldes desenvolvidos pela ONU em 1999 e 2000 (FATF, 2023a). Segundo Suxberger e Júnior (2019), a aproximação com a ONU ocorreu definitivamente na resolução 1373, em que as recomendações do GAFI foram levadas em consideração pelo Conselho de Segurança. Dessa forma, a oficialização por parte das potências da ONU havia sido feita, somente faltava a validação do mercado. Esta, por sua vez, ocorreu em 2002 com o Grupo *Wolfsberg* declarando apoio a todas as recomendações feitas pelo GAFI na década anterior, argumentando serem as mais indicadas para dissipar o financiamento do terrorismo (The Wolfsberg Group, 2002). Portanto, após esses eventos, o GAFI se tornava um sistema global de monitoramento de boas práticas e eventual imposição de punições difundido através de diversas instituições financeiras e estatais (Suxberger e Júnior, 2019).

A consequência dessa harmonia normativa foi a disseminação global, em 2004, de mais 9 recomendações, dessa vez contra o financiamento do terrorismo. Essas novas normas auxiliaram a criar um sistema global pautado na fiscalização em torno do terrorismo (Heng e Mc Donagh, 2008). O auge desse sistema foi em 2005, quando houve a primeira rodada de avaliações do GAFI em que as novas nove recomendações foram aplicadas e o maior grau de adesão internacional ao que era pedido pelas recomendações, 70% (Mekpor, 2019).

Segundo Marc Parker (2019), a principal razão para essa forte adesão está centrada nos ataques em Londres em 7 de julho de 2005, em que houve uma mudança no que era visto como combate ao financiamento do terrorismo, pois a ameaça que era vista como estrangeira passou a ser também doméstica em virtude da certa independência com que o ataque foi perpetrado. Por consequência, havia a percepção de que monitorar o interior dos países se fazia necessário.

Por isso, Em 2007, esse esquema de avaliação do GAFI expandiu para uma avaliação mútua, ou seja, países avaliam internamente outros países, criando um sistema pautado nas boas práticas e voluntariedade (Heng e Mc Donagh, 2008; Suxberger e Júnior, 2019). Contudo o principal conflitante desse novo modelo se tornou o fato de que as FSRBs permitiriam ao GAFI enquadrar países que não fossem membros e de que os países mais fracos não teriam a mesma força para realizar uma avaliação em um país mais forte (Bernussi, 2020).

A partir desse processo, as sombras da OCDE se expandem através de uma governança global conectada por redes e mercados, já que os países não-enquadrados dentro das boas práticas do GAFI não são considerados confiáveis para negócios com países importantes e organizações financeiras internacionais, como FMI e BM (Heng e Mc Donagh, 2008). A materialidade desse processo foi a formulação das chamadas listas negras nos moldes do que o Grupo *Wolfsberg* desenvolveu no início dos anos 2000, em que são listados os países pária, e uma lista cinza para os países em observação (Bernussi, 2020; Goldbarsht e Benson, 2024).

Dessa forma, a tendência internacional do GAFI pós-2005 é a difusão dessas normas e uma pressão para internalização dos procedimentos avaliativos que foram sendo gestados durante o início dos anos 2000, pois as avaliações periódicas se tornaram a principal arma do GAFI para controlar e eventualmente sancionar um país (Heng e Mc Donagh, 2008; Suxberger e Júnior, 2019). Entretanto, a qualidade da aplicação normativa não é homogênea em um recorte global, ficando em uma média de 60% de adesão, pois os países passaram a internalizar minimamente as diretrizes como forma de não sofrerem represálias econômicas e de credibilidade internacional (Mekpor, 2019). Isso gera questionamentos de que na realidade essas avaliações não possuem interesse em proteger os países contra os atentados terroristas, mas em monitorar suas atividades e questionar suas políticas internas, ou seja, influir na sua soberania (Hameiri e Jones, 2015; Mukhtar, 2018; Amin *et. al*, 2022). Três breves exemplos podem ser dados sobre a amplitude da pressão do GAFI: Paquistão como um país não oficialmente membro, Brasil como potência regional na GAFILAT e Austrália como um dos membros fundadores do GAFI.

Paquistão em 2008 entrou na lista negra e após sete anos foi retirado dessa alcunha por melhoras no combate ao financiamento do terrorismo, mas em 2018 foi colocado novamente como um país em observação por conta da insegurança doméstica do país (Mukhtar, 2018). Esta decisão foi vista como uma estratégia liderada pelos EUA e OCDE para boicotar o país por conta de sua aproximação com a China por conta dos investimentos no Corredor Econômico

China-Paquistão e a existência de bancos chineses no país, deteriorando as relações com os EUA (Mukhtar, 2018; Amin *et. al*, 2022).

O Brasil é um país que não possui histórico de terrorismo, mas produziu uma lei antiterrorismo em 2016 rapidamente com intuito de não receber uma avaliação ruim, pois desde 2007 havia sido marcado como “não-observante” na criação de uma lei específica contra o terrorismo, mesmo reconhecendo desde 2003 o financiamento do terrorismo como delito e desde 2005 ser signatário da Convenção para Supressão do Financiamento do Terrorismo (Suxberger e Júnior, 2019). Para o GAFI era importante que a maior força regional da América Latina possuísse uma lei específica contra esse crime seguindo as recomendações da entidade (Suxberger e Júnior, 2019). Isso se deve ao fato do Brasil ser o único país da América do Sul que não havia adequado suas leis ao GAFI, o que causava desconforto entre a instituição internacional e o governo brasileiro. Com receio da retaliação advinda desse desconforto atrapalhar as pretensões da política externa brasileira de se tornar um *player* global, foi aprovada às pressas uma lei generalista e bastante vaga na sua definição de terrorismo, que inclusive permitia enquadrar movimentos sociais e dar brecha para cercear direitos fundamentais, mas que satisfez os interesses do GAFI ao tornar o Brasil como exemplo de aplicação das recomendações internacionais (Nunes, 2017).

Austrália, por sua vez, apesar de ser um dos fundadores do grupo em 1990, vem sofrendo críticas desde o início das avaliações periódicas por não incorporar recomendações do GAFI, principalmente o acesso aos dados de empresas, organizações não-governamentais e o envio de relatórios com informações sobre clientes de advogados. Houve debate entre os profissionais legais da Austrália por conta da privacidade dos dados, mas o governo australiano decidiu em 2023 remanejar seu orçamento para incorporar essas recomendações com receio de perder credibilidade internacional e oportunidades de investimento no país, o que possibilitará maior destaque nas próximas avaliações (Goldbarsht e Benson, 2024).

5 Considerações Finais

Seguindo a definição de governança global como uma série de arranjos institucionais, formais ou não, formulados para identificar um problema, facilitar processos decisórios e difundir um comportamento global baseado em normas, é possível afirmar que a governança de combate ao terrorismo sofreu uma mudança na virada do século XX para XXI. As redes formuladas pelo GAFI se expandiram para abarcar o financiamento do terrorismo como ameaça central do mundo pós-2001. Isso resultou em uma aproximação com o Conselho de Segurança

da ONU, além de formar parceria com um grupo que possui os maiores bancos americanos e europeus, Grupo *Wolfsberg*. O resultado foi a criação em 2005 da formulação de sistemas de avaliações periódicas com relação ao contraterrorismo, que resultou em 2007 nas avaliações mútuas. O efeito disso foi a internalização de normas não mais por uma prevenção contra terrorismo, mas por receio de serem taxados na lista negra ou cinza do GAFI, já que as avaliações afetavam a reputação internacional de um país e a possibilidade de acessar instituições financeiras globais.

Portanto, conclui-se que a ampliação do escopo do GAFI resultou não somente numa ampliação temática, mas também na criação de um sistema de avaliação de boas práticas que a OCDE utiliza para marcar os países com que deseja manter relações dentro do sistema internacional. Sendo assim, esta governança global se tornou não apenas uma entidade de contraterrorismo, mas um painel de boas práticas inspirado nos modelos de instituições financeiras que afeta diretamente os Estados mais fracos naquilo que tem de mais precioso: sua soberania.

Referências

ALVES-LINDGREN, José Augusto. *A Década das Conferências (1990-1999)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

AMIN, Muhammad *et. al.* Financial Action Task Force (FATF) and the Pakistan Stance: An Overview of the Mandate, Charter, Effectiveness in the Political Scenario of Pakistan. *Journal of Policy Research*, vol. 8, nº 3, p. 473-480, 2022. Disponível em: < <https://jprpk.com/index.php/jpr/article/view/163>>. Acesso em: 17 de jul. 2023.

BARNETT, Michael; PEVEHOUSE, Jon C.W.; RAUSTIALA, Kal. The Modes of Global Governance. In: BARNETT, M.; PEVEHOUSE, J.C.W; RAUSTIALA, K (Eds.). *Global Governance in a World of Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

BERNUSSI, Mariana Medeiros. *O combate ao financiamento internacional do terrorismo: regulação financeira e institucionalidade global*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). São Paulo, 2020. Disponível em: < <https://repositorio.unesp.br/items/bd37a4ec-0d56-4f99-9641-c530bd1b8e5e>>. Acesso em: 3 de ago. 2023.

CRELINSTEN, Ronald. Conceptualising Counterterrorism. In: SILKE, A (Ed.). *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. New York: Routledge, 2019.

FATF. *History of the FATF*. 2023a. Disponível em: < <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/history-of-the-fatf.html>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

FATF. *The FATF Recommendations*. Fev. 2012b. Disponível em: < <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

FILKENSTEIN, Lawrence. What is Global Governance? *Global Governance*, vol. 1, n° 3, 1995. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/27800120?origin=JSTOR-pdf> > Acesso em: 06 de jun. 2024.

GOLDBARSHT, Doron; BENSON, Katie. From later to sooner: exploring compliance with the global regime of anti-money laundering and counter-terrorist financing in the legal profession. *Journal of Financial Crime*, vol.31, n° 4, p. 795-809, 2024. Disponível em: < <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFC-08-2023-0201/full/pdf?title=from-later-to-sooner-exploring-compliance-with-the-global-regime-of-anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing-in-the-legal-profession>> Acesso em: 09 de jun. 2024.

HAMEIRI, Shahar; JONES, Lee. Global Governance as State Transformation. *Political Studies*, vol. 64, n° 4, p. 1-18, 2015. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/1467-9248.12225?journalCode=psxa>>. Acesso em: 16 de jul. 2023.

HENG, Yee Kuang; MC DONAGH, Ken. The Other War on Terror revealed: global governmentability and The Financial Action Taks Forces's campaign against terrorist financing. *Review of International Studies*, vol. 34, n° 3, p. 553-573, 2008. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/40212489>>. Acesso em: 17 de jul. de 2023.

HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, 2006.

INTERPOL. Money Laundering. *INTERPOL*, 2023. Disponível em: < <https://www.interpol.int/Crimes/Financial-crime/Money-laundering>>. Acesso em: 2 de ago. 2023.

KAHLER, Miles. The Bretton Woods Moment: Hierarquies, Networks, and Markets in the Long Twentieth Century. In: BARNETT, Michael; PEVEHOUSE, Jon C.W.; RAUSTIALA, Kal (Eds.). *Global Governance in a World of Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

MEKPOR, Emmanuel Senanu. Anti-money laundering and combating the financing of terrorism compliance: Are FATF member states just scratching the surface? *Journal of Money Laundering Control*, vol. 22, nº 3, p. 451-471, 2019. Disponível em: < <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JMLC-09-2018-0057/full/html>>. Acesso em: 14 de jul. 2023.

MELLO, Flávia Campos. Governança Internacional no Século XXI. In: NASSER, R.M (Org.). *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. São Paulo: UNESP, 2009.

MUKHTAR, Adeel. Money Laundering, Terror Financing and FATF: Implications for Pakistan. *Journal of Current Affairs*, vol. 3, nº 1, p. 27-56, 2018. Disponível em: < <https://www.ipripak.org/wp-content/uploads/2018/10/Article-2-2-Oct-2018-ED-SSA.pdf>>. Acesso em: 15 de jul. 2023.

NUNES, Paulo Henrique Faria *et. al.* Terrorismo no Brasil: análise do quadro normativo e institucional. *Revista de la Facultad de Derecho*, nº 47, p. 28-49, 2017. Disponível em: <<https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/567>>. Acesso em: 09 de jun. 2024.

ONU. *International Convention for the Supression of Terrorism*. 9 dez. 1999. Disponível em: < <https://www.un.org/law/cod/finterr.htm>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ONU. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto*. Nova York, 2004. Disponível em: < <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCe-book-e.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

OSMANY, Osmany Porto; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. *Revista de Administração Pública*, Rio Janeiro, vol. 52, nº 2, p. 199-220, mar./abr. de 2018. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rap/a/5Zntmj7bVs9ts9SC4yQwCws/?lang=pt>>. Acesso em: 15 de jul. 2023.

PARKER, Marc. Tackling Terrorist Fundraising and Finances. In: SILKE, A (Ed.). *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. New York: Routledge, 2019.

ROSENAU, James. Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, vol.1, nº 1, p. 13-43, 1995. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/27800099>>. Acesso em: 15 de jul. 2023.

ROSENAU, James. Governance, Order, and Change in the World Politics. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernest Otto. *Governance Without Government: Order and Change in the World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SHANAHAN, Timothy. The Definition of Terrorism. In: JACKSON, R (Ed.). *Routledge Handbook of Critical Studies*. New York: Routledge, 2016.

STAMPNITZKY, Lisa. *Disciplining Terror: How Experts Invented "Terrorism"*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

STUENKEL, Oliver. *BRICS e o Futuro da Ordem Global*. São Paulo: Paz & Terra, 2017.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; JÚNIOR, Dalbertom Caselato. O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância. *Cadernos de Derecho Actual*, nº 11, p. 173-185, 2019. Disponível em: < <https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/393>>. Acesso em: 18 de jul. 2023.

THE Wolfsberg Group. Recomendações Wolfsberg de Erradicação do Financiamento do Terrorismo. *The Wolfsberg Group*, 2002. Disponível em: < <https://db.wolfsberg-group.org/assets/90535dd6-1ce0-41eb-964a-db1e509da4ec/93.%20terrorism-portuguese.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2023.

TONIOLO, Giani. *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden. Global Governance to the Rescue: Saving International Relations? *Global Governance*, vol. 20, nº 1, p. 19-36, jan.-mar. 2014. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/24526179>>. Acesso em: 18 de jul. 2023.

XIANGHONG, Zeng. The Global Governance of Terrorism: An Assessment of Different Regimes. *Social Sciences in China*, vol. 40, nº 1, 2019. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02529203.2019.1556477>> Acesso em: 07 de jun. 2024.

Recebido em 16 de maio de 2024.

Aceito para publicação em 15 de julho de 2024.