

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LEONARDO SOUZA CAIRES VIANA

**WEAPONIZING INTERDEPENDENCE: A ECONOMIA POLÍTICA DO
DÓLAR NO SÉCULO XXI**

São Cristóvão/SE
2020

LEONARDO SOUZA CAIRES VIANA

**WEAPONIZING INTERDEPENDENCE: A ECONOMIA POLÍTICA DO DÓLAR
NO SÉCULO XXI**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Universidade
Federal de Sergipe como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Me. Corival Alves do Carmo

São Cristóvão/SE

2020

TERMO DE APROVAÇÃO

LEONARDO SOUZA CAIRES VIANA

WEAPONIZING INTERDEPENDENCE: A ECONOMIA POLÍTICA DO DÓLAR NO SÉCULO XXI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Corival Alves do Carmo (orientador)

Cairo Gabriel Borges Junqueira (examinador)

Rodrigo Barros de Albuquerque (examinador)

São Cristóvão/SE

2020

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e familiares mais próximos pelo apoio.

Ao meu orientador pela convivência sempre lapidar.

Aos demais professores.

Aos amigos.

RESUMO

A proposta dessa pesquisa é analisar como a finança dolarizada dá aos EUA a capacidade de intervir no Sistema Internacional por meio de sanções financeiras. Nesse sentido, o trabalho está dividido em três etapas. A primeira consiste em uma análise das redes de interdependência que compõem o Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI), identificando suas hierarquias e assimetrias. A segunda tem como objeto as respostas dadas pelos EUA aos atentados de 11/09, quando as sanções financeiras ganharam maior protagonismo como instrumento de política externa sob responsabilidade do Departamento do Tesouro. Por fim, será mostrado como esses instrumentos coercitivos foram utilizados contra o Irã.

Palavras-chave: sanções financeiras, interdependência, dólar, poder estrutural, Irã.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze how dollarized finance gives the United States the ability to intervene in the International System through financial sanctions. In this sense, this study is divided into three stages. The first consists of an analysis of the interdependence networks that characterize the International Monetary and Financial System (IMFS), identifying its hierarchies and asymmetries. The second concerns the responses given by the USA to the 9/11 attacks, when financial sanctions gained greater prominence as an instrument of foreign policy under the responsibility of the Treasury Department. Finally, it will be shown how these coercive instruments were used against Iran.

Key-words: financial sanctions, interdependence, dollar, structural power, Iran.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA E A CENTRALIDADE DOS EUA NO SMFI	12
1.1 Hegemonia e declínio: de Bretton Woods à crise de 2008	14
1.2 Rivalidade e alternativas: o contexto pós crise	16
1.3 Resiliência e continuidade: a manutenção da hegemonia do dólar	20
2. A GUERRA DO TESOURO	26
2.1 Financial Statecraft	26
2.2 As respostas ao 11/09	30
2.3 Unilateralismo e extraterritorialidade	35
3. SANÇÕES FINANCEIRAS E O CASO IRANIANO	39
3.1 Abrangentes ou inteligentes?	39
3.2 O Irã	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

Em Maio de 2018, Donald Trump anunciou a saída dos EUA do JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*), acordo firmado em 2015 com a participação de China, Reino Unido, França, Alemanha, Rússia e Irã, para garantir a contenção do desenvolvimento nuclear iraniano (DHEGHAN, 2018). Logo após o anúncio, o governo norte-americano reintroduziu, a partir do Departamento do Tesouro, as sanções outrora direcionadas à República Islâmica. Entre as medidas tomadas estava o esforço para isolar o setor bancário iraniano do sistema financeiro internacional através do SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*).

Essa instituição consiste em infraestrutura de comunicação interbancária que promove a padronização dos termos das transações financeiras. A partir do registro das operações envolvendo seus membros, o SWIFT cria um depósito de informações que identificam as partes e os recursos transacionados. Apesar de não executar as transações financeiras em si, o SWIFT é um dos principais pontos de encontro das redes internacionais de pagamentos e, conseqüentemente, armazena um banco de dados valioso para qualquer serviço de inteligência.

Levando isso em conta, a ação unilateral dos EUA fez com que, além de China e Rússia, os representantes da União Europeia (UE) também se declarassem dispostos a manter o acordo firmado (BORGER; WINTOUR, 2018). Nesse sentido, parte da resistência dos países europeus às sanções norte-americanas têm sido expressa no desenvolvimento de um novo SPV (*Special Purpose Vehicle*, conhecido como INSTEX) (DHEGHAN; WINTOUR, 2018). Ainda muito recente, esse novo sistema de comunicação se trata de um mecanismo alternativo através do qual se pretende operar as transações entre o Irã e a UE sem a necessidade do sistema financeiro norte-americano ou de acesso ao SWIFT.

A natureza da alternativa pensada pelos países europeus reflete uma característica estrutural do Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI): a centralidade do dólar. Assim, dispondo do privilégio da senhoriação global, os EUA têm em suas mãos um arsenal coercitivo negado aos demais Estados. Em uma economia globalizada, dominar a infraestrutura que permite a operacionalização dessas redes amplia de modo significativo as possibilidades de intervenção no Sistema Internacional.

Desse modo, o exemplo acima introduzido traz consigo quatro principais pontos para essa pesquisa. O primeiro se refere à constatação, já introduzida, da posição hierárquica ocupada pela moeda norte-americana no SMFI. O segundo se expressa na crescente importância dada aos instrumentos de coerção alternativos ao poderio militar. Em terceiro lugar, nota-se o protagonismo assumido pelo Departamento do Tesouro, através do Escritório de Controle de Ativos Financeiros (*Office of Foreign Assets Control* ou OFAC), como resposta ao 11/09 por parte dos EUA. Por fim, está o pressuposto da interdependência assimétrica que, por conta do caráter hierárquico do SMFI, permite que instituições aparentemente inofensivas, como o SWIFT, sejam transformadas em instrumentos de coerção.

Segundo Marc Auboin (2012, p. 9), em 2001, ano que marca o recorte inicial dessa pesquisa, o dólar esteve presente em 89.9% das operações no mercado de câmbio global. Essa parcela representava mais do que o espaço ocupado pela soma das cinco moedas subsequentes, sendo elas: yen, euro, libra esterlina, dólar australiano e franco suíço que, quando agregadas, correspondiam a 85.1%¹. Já em 2007, ano que marca o início da crise do *subprime* e ainda de acordo com o mesmo autor, o dólar norte-americano continuou superando a soma das suas cinco principais concorrentes.

Apesar da crescente desconfiança trazida por Kirshner (2014) e Layne (2013) em relação ao seu declínio após a crise de 2008, as informações mais recentes reiteram a resiliência da moeda norte-americana na hierarquia monetária internacional. De acordo com Aglietta e Coudert (2019), a parcela das reservas internacionais oficiais ocupada pelo dólar se manteve, em 2018, cerca de três vezes maior que a posição do segundo colocado, o euro. Desse modo, é possível não só verificar a natureza hierarquizada do SMFI, mas também perceber que, apesar de o debate sobre o futuro do dólar ter ganhado cada vez mais espaço, na prática, sua posição ainda permanece consolidada no topo (EICHENGREEN, 2011).

A partir dessa vantagem, os EUA fortaleceram ainda mais a face coercitiva do seu “privilégio exorbitante”², no século XXI. Como ponto de partida, as respostas dadas aos atentados de 11/09 consistiram em mudanças legislativas que

¹ Como as transações envolvem duas moedas, a soma total é de 200%.

² Expressão utilizada pelo presidente francês, Charles de Gaulle, para se referir à posição vantajosa dos EUA no que diz respeito ao dólar (EICHENGREEN, 2011).

expandiram os poderes do executivo, principalmente com base no Decreto 13224 e no PATRIOT Act (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*). Aliado a isso, a posição central do dólar foi progressivamente instrumentalizada como forma de intervir na política internacional por meio de sanções financeiras, ampliando consideravelmente o arsenal geoeconômico dos EUA.

De modo geral, a instrumentalização da economia para fins geopolíticos pode englobar embargos e sanções comerciais, bloqueios, protecionismo, etc. Contudo, a integração das finanças globais contribuiu para que as sanções de caráter financeiro passassem a ocupar parcelas cada vez maiores do instrumental geoeconômico. Conforme aponta Drezner (2015), o potencial dessa estratégia reside na expectativa de sua capacidade para gerar custos com maior precisão e eficiência no controle sobre externalidades negativas.

Em 2013, o presidente iraniano Hassan Rouhani reconheceu a magnitude dos impactos gerados pelas sanções financeiras, impostas pelos EUA, ao se dispor a negociar as condições do desenvolvimento do programa nuclear do país (DREZNER, 2015). Ao isolar o sistema financeiro iraniano do SWIFT, os EUA prepararam as condições para que em 2015 fosse assinado o JCPOA. Esse episódio faz parte de uma estratégia chamada por Steil e Litan (2006) de *financial statecraft*. Ferramenta essa que, levando em conta um alto nível de interdependência e a centralidade do sistema financeiro norte-americano no SMFI, ganhou protagonismo após os atentados de 11/09 como parte das políticas de combate ao terrorismo.

Embora Keohane e Nye (2012) reconheçam a tendência ao acirramento dos conflitos com níveis maiores de interdependência, sua análise carece de uma visão sistêmica mais aprofundada. De maneira geral, os exemplos dados se limitam às circunstâncias bilaterais, deixando de lado elementos de caráter estrutural. Portanto, pouca atenção é dada às redes de interdependência como nível de análise e de que forma a topografia de uma estrutura cada vez mais integrada é potencialmente instrumentalizada na política internacional.

Para compreender a eficiência desse tipo de estratégia, no entanto, o foco da análise não deve se limitar ao estoque de capacidades materiais dos EUA. Aqui,

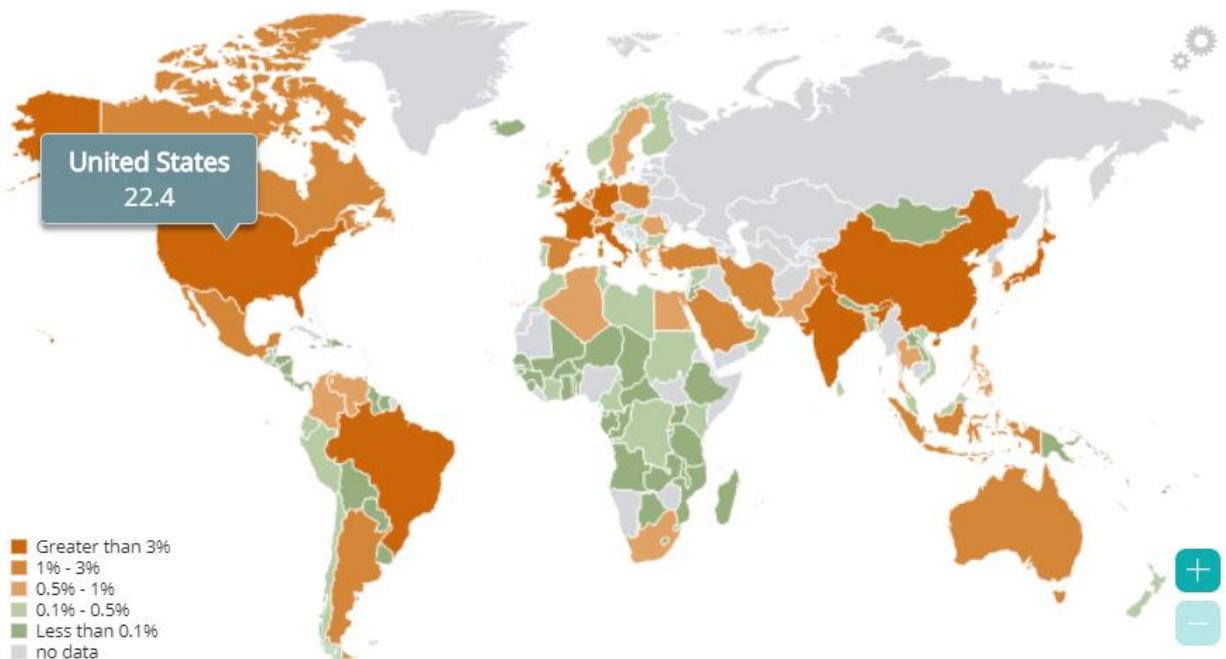
não é exatamente o tamanho da sua economia o fator que mais importa, por exemplo. É, antes de tudo, a forma como ela está inserida na economia internacional e a importância do seu papel para o funcionamento do sistema financeiro global. A partir daí é possível mostrar como a infraestrutura da globalização financeira, aparentemente inofensiva, é instrumentalizada na medida de suas assimetrias de modo a ser utilizada como rota alternativa para o exercício do poder (FARRELL; NEWMAN, 2019).

Levando em conta essas questões, esta pesquisa está dividida em três etapas. A primeira consiste em uma análise das redes de interdependência que compõem o Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI), identificando suas hierarquias e assimetrias. A segunda tem como objeto as respostas dadas pelos EUA aos atentados de 11/09, quando as sanções financeiras ganharam maior protagonismo como instrumento de política externa sob responsabilidade do Departamento do Tesouro. Por fim, será mostrado como esses instrumentos coercitivos foram utilizados contra o Irã.

1. INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA E A CENTRALIDADE DOS EUA NO SMFI

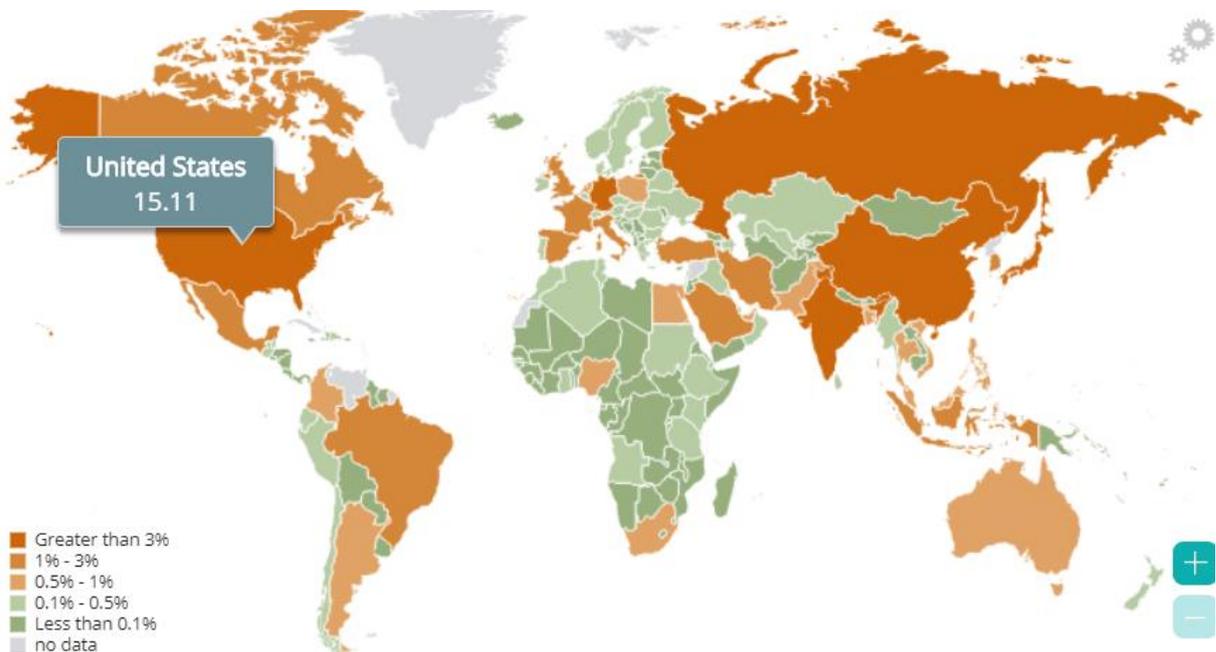
De acordo com Layne (2012), a *Pax Americana* chegou ao fim com a crise do *subprime* que, apesar de não ter sido a causa do declínio, acelerou esse processo. A dificuldade em manter o crescimento econômico, o baixo nível de poupança, o crescimento incontrolável da dívida pública e a ascensão da China seguida pela tomada de parcelas cada vez maiores da economia internacional por países emergentes também são apontados como fatores que corroboram essa tendência declinista. O declínio pode ser visto, por exemplo, na diminuição da participação dos EUA no PIB global.

GRÁFICO 1 - Parcela do PIB dos EUA em relação ao PIB global (1985, em paridade de poder de compra)



Fonte: FMI (2019). Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/EU/USA/CHN/IND>

GRÁFICO 2 - Parcela do PIB dos EUA em relação ao PIB global (2019, em paridade de poder de compra)³



Fonte: FMI (2019). Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD/EU/USA/CHN/IND>

Em viés semelhante, Kirshner (2014) aponta que a crise de 2008 reafirmou as bases de desconfiança ideacional e material da manutenção da hegemonia dos EUA. Internamente, o país vive o dilema entre o crescimento de sua dívida pública e sua posição de provedor de liquidez para a economia global. Além disso, afirma-se que a ascensão da China apresenta o renminbi como uma potencial alternativa, além das resistentes apostas no euro.

Por uma série de razões, a crise serviu para acelerar esse processo, aumentando a pressão sobre o dólar e evidenciando sua vulnerabilidade. Em particular, o descrédito do modelo econômico norte-americano, especialmente na Ásia, da invasão em torno do papel internacional do dólar por diversas fontes, especialmente o Yuan chinês (também conhecido como renminbi, ou RMB) também pelo Euro, representará novos desafios ao dólar e à gestão macroeconômica dos EUA. (KIRSHNER, 2014, p. 27, tradução nossa)

No entanto, conforme será discutido neste capítulo, apesar de sucessivos episódios de desconfiança em relação à moeda norte-americana, de Bretton Woods à crise de 2008, a evolução do SMFI contribuiu para o fortalecimento de sua posição hegemônica. Ao ter se firmado no topo dessa hierarquia, o dólar passou a dispor de

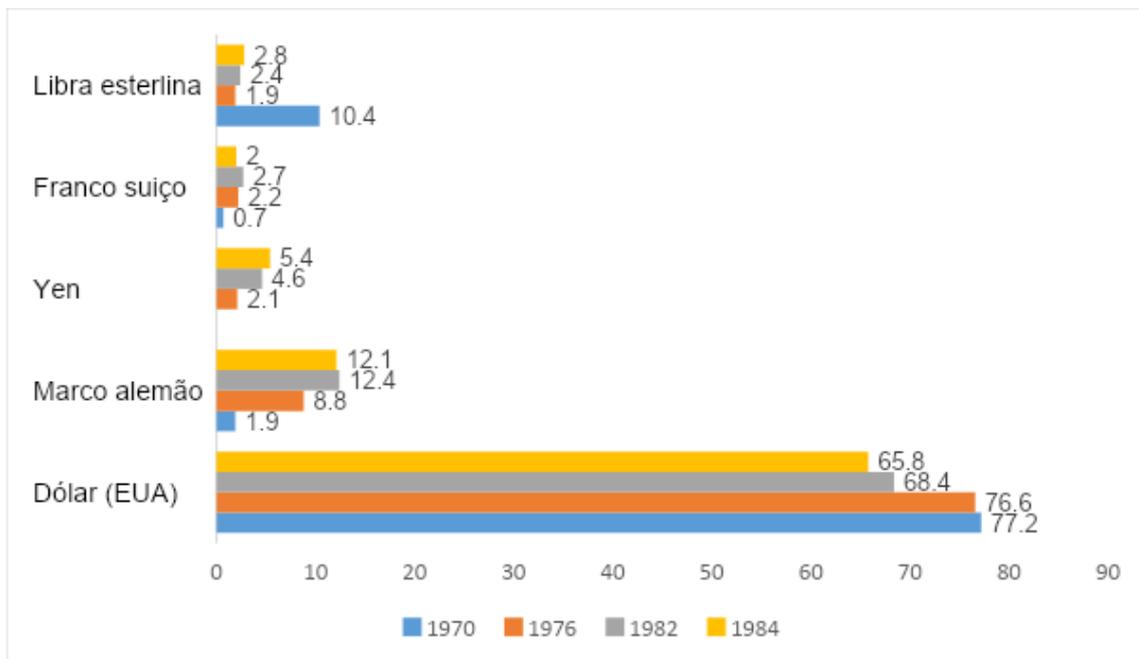
³ Em 1985, o PIB chinês correspondia a 3,38% do PIB global calculado. Em 2019, o valor foi de 19,25% (FMI, 2019).

mecanismos de autorreforço provenientes de seu caráter estrutural. Nesse sentido, tratando-se de uma rede de interdependência assimétrica, a hierarquia monetária do SMFI, ao mesmo tempo em que cria condições de resistência às alternativas, fortalece quem ocupa uma posição central.

1.1 Hegemonia e declínio: de Bretton Woods à crise de 2008

O resultado do conflito em 1945 não só representou a vitória dos Aliados, mas também permitiu um salto importante na escalada da hegemonia norte-americana. Ainda que sua capacidade bélica já consolidada tivesse aumentado a relevância geopolítica dos EUA no outro lado do Atlântico, outra variável se apresentou igualmente importante nessa jornada: o dólar. Portanto, a reconstrução europeia e japonesa financiada pelos EUA foi um marco de grande relevância no processo de internacionalização da moeda norte-americana que, na década de 1970, já despontava no topo da hierarquia monetária internacional (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 - Composição estimada das reservas internacionais oficiais divulgadas entre 1970-84 (em %)



Fonte: elaboração própria a partir de Horii (1986).

Aliado a isso, o padrão monetário instituído em Bretton Woods significou a atribuição da exclusividade na conversão do dólar na unidade última de reserva: o ouro. Por estar diretamente lastreado ao metal, o acúmulo da moeda norte-

americana passou a ser encarado como uma prerrogativa para a estabilidade das contas nacionais, dada a sensação de segurança gerada pela possibilidade de convertê-la no lastro último de riqueza.

Como aponta Belluzzo (1997, p. 168), durante a formulação do padrão dólar-ouro, o Fed “funcionou, na verdade, como ‘regulador’ do *sistema de crédito* em que se transformou o regime monetário internacional”. Essa função de fonte monetária e prestador em última instância foram impulsionadores importantes na exportação do dólar para o resto do mundo. Entretanto, ainda durante o período de vigência dos acordos de Bretton Woods, desconfianças já apareciam em torno da manutenção da hegemonia norte-americana. Em relação ao dólar, Robert Triffin (1960) já enunciava uma potencial crise que comprometeria sua posição hegemônica.

Durante a década de 1960, o crescimento da economia internacional começou a esbarrar nos limites de liquidez impostos pela paridade dólar-ouro. Aliado a isso, os déficits norte-americanos começavam a dar sinais de desconfiança em relação à manutenção da posição hegemônica do dólar. Em conjunto, esses fatores contribuíram para que, em 1971, o então presidente Nixon rompesse unilateralmente com as normas de Bretton Woods.

Em 1973, foi abandonado o regime de câmbio fixo e as moedas nacionais passaram a oscilar conforme as expectativas de mercado. No decorrer da década, as crises do petróleo, o aumento do desemprego e da inflação nos EUA com a consequente perda de competitividade das exportações norte-americanas contribuíram ainda mais para a instabilidade em relação ao dólar.

Todavia, com a decisão de elevar a taxa de juros em outubro de 1979, os EUA anunciavam ao mundo a preocupação em reafirmar o dólar como reserva de valor internacional e, conseqüentemente, em dar início a um novo processo de retomada da hegemonia norte-americana (TAVARES, 1997). Junto à continuação do crescimento dos déficits gêmeos na década de 1980, a elevação do juros reverteu a expectativa de declínio e consolidou a dívida norte-americana como a âncora das finanças globais.

Na década de 1990, a queda da União Soviética, as crises financeiras que estagnaram boa parte das economias asiáticas e as campanhas militares

apaziguaram ainda mais as expectativas de declínio e permitiram até mesmo que se decretasse o fim da história (FUKUYAMA, 1992). Desde então, a hegemonia norte-americana tem desfrutado de relativo conforto no que tange às potenciais alternativas à sua posição no Sistema Internacional. Entretanto, autores como Waltz (1993) e Layne (1993) atentaram para o caráter provisório dessa nova ordem unipolar que emergia.

Entretanto, já na virada para o século XXI, fracassos em campanhas militares (Afeganistão e Iraque) e crises financeiras reacenderam as expectativas declinistas em relação a hegemonia dos EUA. Diante da bolha do *subprime*, tem sido crescente o descrédito do modelo de finança norte-americano marcado por políticas de abertura dos mercados e desregulamentação financeira. Com isso, a demanda por reformas no SMFI e alternativas à centralidade dos EUA têm sido cada vez maior.

1.2 Rivalidade e alternativas: o contexto pós crise

A partir de 2008, uma série de fatores alimentaram a retomada do debate sobre o declínio da posição hegemônica do dólar. Não apenas a aparente deterioração das condições internas à economia norte-americana, mas principalmente mudanças no sistema internacional reforçaram a tese declinista. No entanto, é possível afirmar que apesar das apostas em potenciais alternativas, o cenário pós crise evidenciou os limites para uma eventual transição hegemônica.

Em um sinal de aparente enfraquecimento do dólar após o início da crise, a agência de risco Standard & Poor's (S&P) diminuiu, pela primeira vez, a nota do título do Tesouro norte-americano de triplo para duplo A (PALETTA; PHILLIPS, 2011). Ainda no mesmo ano, o Banco Mundial (2011), estimou que em meados de 2025 o dólar perderá sua posição de principal moeda de reserva internacional. Ambos os acontecimentos são tomados pelos partidários da perspectiva do declínio como sinais que reforçam essa tese.

Além disso, do ponto de vista da política internacional, Kirshner (2014) e Layne (2012) concordam que o momento atual representa um declínio do capital político dos EUA no sistema. Na Ásia, ainda que tenha se beneficiado do *status quo*, a China tem interesses próprios que refletem sua crescente inserção regional. Ademais, o crescimento chinês tem funcionado como um grande gerador de demanda para as economias no seu entorno, fortalecendo sua posição estratégica

na região.

Na África e no Oriente Médio, a crescente presença da China tem impulsionado uma tendência global de aumento da alocação de reservas oficiais em renminbi. Entre 2017 e 2018, a moeda chinesa obteve um crescimento de 80% nos portfólios oficiais dos países emergentes, enquanto a fatia ocupada pela moeda norte-americana caiu 4%, entre 2015 e 2018, no total das reservas oficiais (AGLIETTA; COUDERT, 2019, p. 2-6). Em conjunto, Londres, um importante aliado dos EUA, ultrapassou Cingapura e se tornou o maior centro de compensação de transações em renminbi fora da China (SZALAY, 2019)

Mais ainda, em 2015, a China inaugurou o *Cross-border Interbank Payment System* (CIPS), um sistema de comunicação interbancário que dispensa a intermediação do SWIFT para as transações envolvendo o renminbi (HAKANS; HYNES, 2017). Levando em conta a tradição conservadora da China em relação à internacionalização monetária, esse fato representa uma possível mudança de posição. Com isso, pretende-se afirmar a intenção de expandir os limites para o uso internacional do renminbi.

Entretanto, sabe-se que seu processo de desenvolvimento liderado pelas exportações possui características muitas vezes contraditórias com o processo de internacionalização monetária. Um dessas contradições reside na taxa de câmbio que tende a se valorizar conforme a moeda nacional passa a ocupar parcelas cada vez maiores nos fluxos e reservas financeiras internacionais. Essa valorização, por sua vez, é um obstáculo à manutenção da estratégia exportadora.

Apesar das discordâncias existentes nos debates a respeito da política monetária, é sabido que as condições de internacionalização de uma moeda transpassam as capacidades do país emissor. Desse ponto de vista, os efeitos de tais políticas dependem, em grande medida, das respostas dadas pelos agentes econômicos. Nesse sentido, dificilmente a conversibilidade por direito faria com que tal moeda deixasse de ser vista sob a ótica dos ativos financeiros e passasse a ocupar uma posição no topo dessa hierarquia.

Ao fim, esse seria apenas mais um fator a ser levado em conta nas decisões de alocação de portfólio. Como trazem Belluzo e Carneiro (2003), a eliminação da barreira interna à conversibilidade não atribui diretamente à moeda nacional a

função de reserva de valor internacional. Isso se dá devido à dificuldade de incorporação dessa moeda nas práticas internacionais, isto é, na denominação dos contratos e transações, além de seu uso como referência de preços.

No contexto da crise do *subprime*, ainda que a alocação do renminbi por países emergentes tenha aumentado em 80% entre 2017 e 2018, como acima mencionado, em termos relativos a moeda chinesa continua inexpressiva (Gráfico 4). Isso mostra um descompasso da relação entre o crescimento econômico e a internacionalização monetária, visto que muitas vezes o PIB chinês é utilizado como forte indicador da ascensão do renminbi.

Ademais, os sinais que expressam um comportamento em direção à internacionalização do renminbi fazem muito mais sentido se entendidos como uma estratégia defensiva e não como pretensão hegemônica. Como apontam Torres Filho e Pose (2018), as respostas dadas à crise tem entre seus fundamentos o interesse em reduzir a dependência do uso do dólar para as transações chinesas, de maneira a se obter um fôlego maior diante das instabilidades sistêmicas.

Em relação ao caso europeu, o *Special Purpose Vehicle* (SPV) também se apresenta como um projeto alternativo ao SWIFT, pensado para diminuir a dependência do continente europeu em relação à moeda norte-americana (DHEGHAN; WINTOUR, 2018). Apesar das dificuldades internas ao bloco e sistêmicas, iniciativas desse tipo refletem uma busca pela diminuição do risco atrelado à centralidade da moeda norte-americana que se manifesta tanto em crises financeiras como no uso coercitivo do dólar por parte dos EUA.

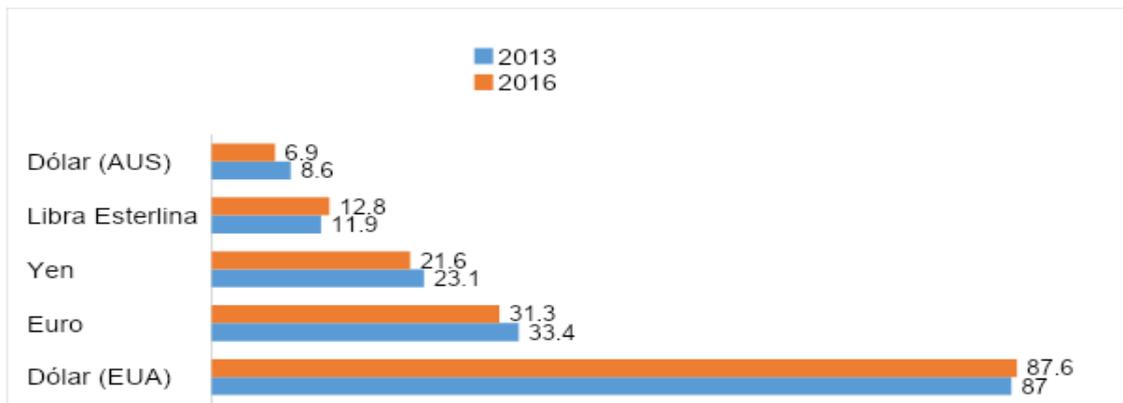
Além disso, entende-se que, apesar de ocupar a segunda posição como reserva internacional, seu ambiente político e econômico fragmentado é um obstáculo à sua candidatura contra o dólar (EICHENGREEN, 2011). Ao contrário do que se possa imaginar, não se detém euro, em si, mas títulos das dívidas dos países que fazem parte do bloco. Tendo isso em vista, qual membro europeu se sujeitaria ao privilégio de ser fonte de liquidez global?

Durante sua criação, a Alemanha impôs a condição de que o euro seria manejado de modo semelhante ao marco alemão. Por si, a aversão da política monetária europeia, com forte influência alemã, à inflação já seria um fator limitante nesse processo. Não novo, esse caráter anti-inflacionário alemão remonta às

restrições impostas à internacionalização de sua moeda ainda na década de 1980 (COHEN, 2019).

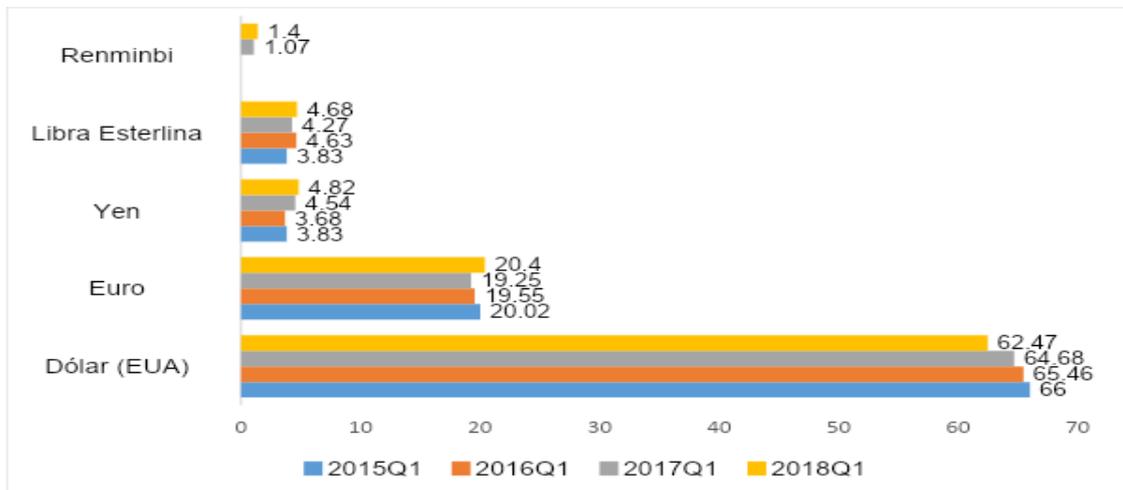
No contexto da crise, entre 2013 e 2016, o euro deixou de corresponder a 33% das transações internacionais para ser responsável por 31% enquanto o dólar se manteve estável em torno de 87% (Gráfico 4). Segundo Aglietta e Coudert (2019), entre 2007 e 2019, cinco dos oito membros da União Europeia (UE) que dispunham de nota triplo A nas agências de risco foram rebaixados para duplo A. Diferentemente do caso da S&P em relação aos EUA, em 2011, as notas tendem a ter maiores efeitos quanto mais afastado do centro estão aqueles avaliados.

GRÁFICO 4 - Porcentagem das transações no mercado internacional (soma = 200%)



Fonte: elaboração própria a partir de Aglietta e Coudert (2019).

GRÁFICO 5 - Composição das reservas internacionais oficiais entre 2015Q1 e 2018Q1 (em porcentagem)



Fonte: elaboração própria a partir de Aglietta e Coudert (2019).

Em relação à composição de reservas internacionais oficiais, o euro, em 2010, manteve seu nível de 2003, em torno de 26% (BANCO CENTRAL EUROPEU, 2011, p. 13). Apesar do dólar ter caído, entre 2015 e 2018, sua posição nas reservas internacionais oficiais permanece cerca de três vezes maior que o segundo colocado, o euro (Gráfico 5).

Colocadas essas questões, por um lado, é possível afirmar que tem se tornado crescente a busca pela redução da dependência ao sistema financeiro centrado no dólar. Seja por rotas alternativas que viabilizem transações sem a intermediação da moeda norte-americana ou por realocação de portfólio, é inegável o ímpeto em direção oposta à hegemonia dos EUA no SMFI. Todavia, por outro lado, o cenário pós crise também serviu para mostrar que a expectativa declinista pode ser frustrada mais uma vez.

Nesse sentido, apesar das desconfianças apresentadas por autores como Kirshner (2014) e Layne (2012), os dados mostram que a posição do dólar permanece praticamente consolidada no topo. Em 2011, a venda de títulos de curto prazo da dívida dos EUA chegou ao seu maior patamar desde 1995, ainda que as taxas de juros reais fossem negativas (STOKES, 2014). Isso não quer dizer que essa hierarquia será eterna, embora a mudança seja mais difícil do que parece.

Levando em conta essas questões, uma vez espalhado por toda a economia global, sejam em transações ou portfólios, o dólar dispõe de efeitos de *lock-in*. Desse modo, ainda que do ponto de vista endógeno o SMFI dolarizado seja permeado por instabilidade, sua configuração estrutural em forma de redes de interdependência fortalece sua dinâmica autorreforçadora.

1.3 Resiliência e continuidade: a manutenção da hegemonia do dólar

Fortemente influenciada por esse contexto de transição hegemônica, a globalização financeira reforçou esse quadro geopolítico. De acordo com o que foi discutido anteriormente, o processo de reconstrução da economia internacional após a Segunda Guerra Mundial liderado pelos EUA forneceu as bases para a configuração do SMFI atual. Assim, ao assumir um caráter estrutural, a manutenção da dominância do dólar passou cada vez menos a depender do reforço direto norte-americano e a resultar da própria dinâmica sistêmica.

Dito isso, entende-se que a manutenção da posição hegemônica do dólar decorre principalmente de fatores externos às fronteiras norte-americanas, visto que todos são constrangidos por essa estrutura. Uma vez sendo o maior denominador de preços, transações internacionais e reservas oficiais (Gráficos 3, 4 e 5), a saúde do dólar passa a ser um problema de todos.

Do ponto de vista dos Estados, a denominação das reservas oficiais em dólar faz com que o compromisso com a manutenção da posição hegemônica da moeda norte-americana seja um interesse legítimo, expresso coletivamente ou não. Em relação aos agentes financeiros privados, a dualidade instabilidade/especulação que marca a dinâmica dos mercados internacionais também contribui para uma lógica autorreforçadora.

Desse modo, para que tenham segurança em relação ao patrimônio possuído, esses agentes devem prezar pela liquidez de seus ativos em dólar. Isto posto, depreende-se que as transações internacionais, sejam através do comércio ou da especulação financeira, são feitas em função da expectativa que cada um tem diante da possibilidade aumentar suas reservas em moeda norte-americana.

Ao se traduzir em um ativo financeiro semelhante aos já negociados, após o fim de Bretton Woods, as moedas nacionais passaram a ter suas cotações determinadas pela lógica do mercado financeiro: a oferta e a demanda. Ao invés de refletirem os interesses macroeconômicos, seus preços foram incorporados pela dinâmica cíclica dos ativos financeiros, na qual cresce a demanda, e sua cotação, em momentos de euforia e o inverso ocorre na corrida pela liquidez em momentos de pânico.

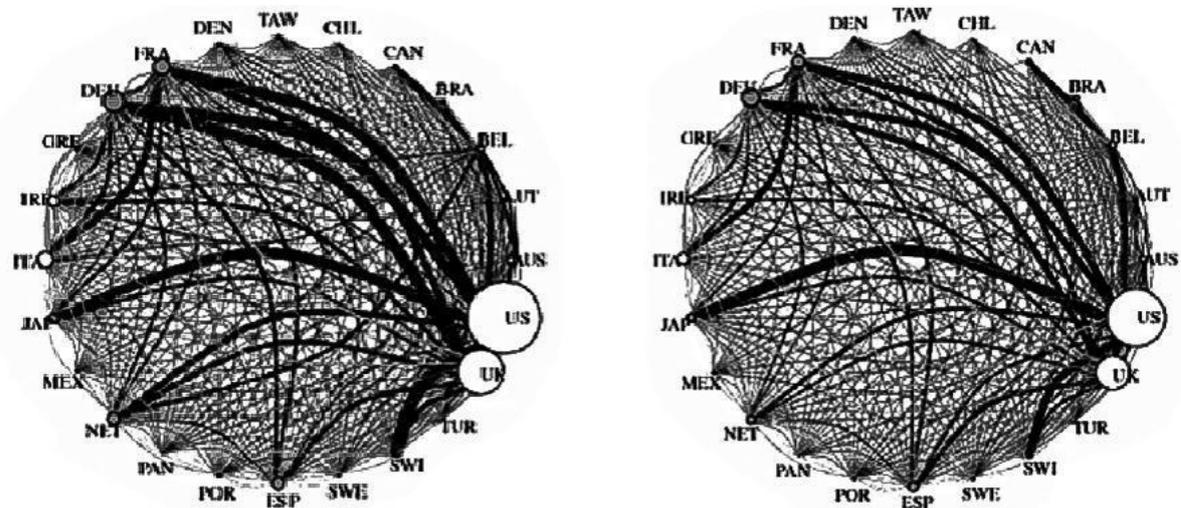
Dessa maneira, como o movimento desses capitais reflete a busca pela rentabilidade no curto prazo, a imprevisibilidade de tal dinâmica dificulta a prospecção de cenários futuros mais distantes. Logo, o aumento da instabilidade gerado pela especulação, quando suficiente para provocar migrações significativas de capital, retoma nos agentes do mercado a preferência pela liquidez última de seus ativos, ou seja, a demanda pelo dólar.

Nesse sentido, a existência de uma moeda que cumpre o papel de equivalente geral e último da riqueza tenderá a ser reforçada em momentos quando a instabilidade sistêmica toma conta dos agentes. Essa relação de

retroalimentação, portanto, funciona como um mecanismo endógeno de autorreforço que contribui para a manutenção do dólar como reserva de valor internacional. Ao assumir um caráter de estrutural, essa rede assimétrica de interdependência se assemelha a um sistema adaptativo complexo. Ou seja, uma lógica em que os agentes interagem de modo descentralizado e com relativa autonomia gerando uma espécie de estrutura que, por sua vez, reforça esses comportamentos (OATLEY et al, 2013).

Por rede, entende-se um conglomerado de pontos interconectados que se relacionam de acordo com determinados padrões interativos que regulam essas relações (GREWAL, 2008). Essa estrutura é resultante do conflito entre interesses divergentes que se sobrepõem na medida de suas assimetrias e vulnerabilidades. Como acima mencionado, a trajetória do dólar no SMFI esteve diretamente ligada a um contexto geopolítico específico, em que o cenário pós 1945 marcou o declínio definitivo da hegemonia britânica e a consolidação da posição norte-americana.

FIGURA 1 - Rede interbancária internacional (2008Q1 e 2010Q1, da esquerda para a direita)



Fonte: Oatley et al. (2013, p. 140).

Conforme é possível observar na Figura 1, o longo processo de integração dos mercados e o aumento da interdependência resultou em uma rede representada por nódulos (*hubs*) e laços (*ties*). O tamanho de cada um desses nódulos e laços representam sua centralidade no sistema e intensidade de conexão, respectivamente. Apesar do relativo declínio após o início da crise, a posição

ocupada pelos EUA permaneceu incomparavelmente central.

Por conta da dinâmica autorreforçadora do efeito *rich-get-richer*, em que os benefícios de se fazer parte de uma rede compartilhada crescem com o aumento de seus participantes (BARABASI, 2002). Logo, o crescimento de uma rede tende a eliminar potenciais alternativas, dado que os agentes tendem a convergir para a rede predominante. Em decorrência disso, na dinâmica das redes, aqueles que ocupam posições centrais adquirem relativa autonomia e influência sobre os termos dessas relações de interdependência.

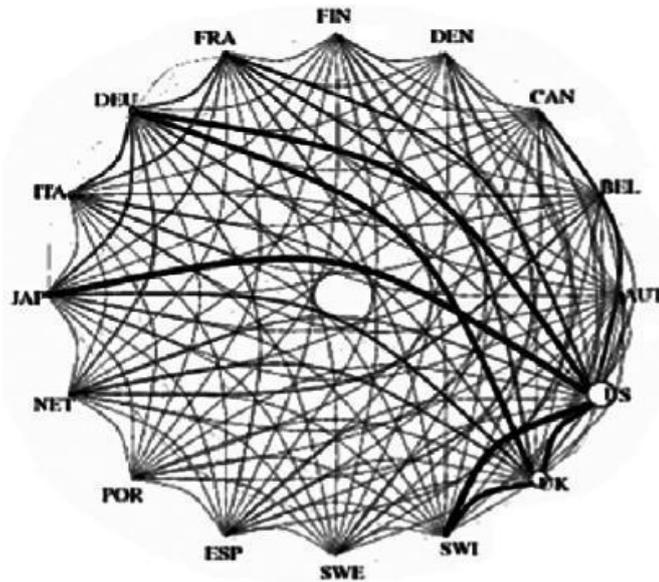
Na medida em que aumenta o número de participantes de uma rede (uso do dólar em escala global, por exemplo), mais se torna valiosa a participação tanto para quem já está dentro quanto para quem está fora. Assim, a vantagem do uso do dólar aumentou conforme a moeda foi se internacionalizando, dando maiores incentivos para que os agentes econômicos fizessem parte dessa rede. Esse movimento de convergência, por sua vez, tende a se generalizar, resultando na concentração em torno de uma rede e na conseqüente tendência à eliminação de outras alternativas.

Nesse sentido, é sabido que a posição ocupada pelo dólar no SMFI também refletiu as políticas e características particulares dos EUA em um determinado contexto geopolítico pós 1945, principalmente em seus estágios iniciais. Todavia, é preciso levar em conta que essas particularidades não são mais suficientes para explicar seu caráter estrutural. Os tentáculos do dólar cresceram e se enraizaram de modo tão profundo e em escala global, que particularidades norte-americanas que outrora contribuíram, de algum modo, para a dolarização da economia global não mais esgotam as bases da manutenção dessa estrutura.

Com isso, entende-se que, se considerada apenas a dinâmica endógena do SMFI, sua configuração tende a ser progressivamente reforçada, visto que os agentes financeiros não têm incentivos para mudar de posição. Na crise do *subprime*, por exemplo, Oatley *et al.* (2013) afirma que grande parte da “fuga” de capitais nos EUA tratou-se da saída de um tipo de ativo em dólar (hipoteca) para outro denominado na mesma moeda (títulos da dívida). Ou seja, embora tenha sido o epicentro da crise, sua posição no sistema também o coloca como porto seguro.

Ao comparar as Figuras 1 e 2, percebe-se como ao longo do tempo, mesmo durante duas grandes crises financeiras (Gráfico 6), a posição do dólar aumentou e se manteve hegemônica. Em ambos períodos de retração (crises “pontocom” e *subprime*), a moeda norte-americana já ocupava o topo do SMFI. Com isso, apesar de nos dois casos ter sido o epicentro da crise, a ausência de alternativas para fuga de capitais fez com que, paradoxalmente, houvesse um influxo de capital para os EUA.

FIGURA 2 – Rede interbancária internacional



Fonte: Oatley *et al.* (2013, p. 140).

GRÁFICO 6 – Índice Nasdaq (1996-2010)



Fonte: Macrotrends. Disponível em: <<https://www.macrotrends.net/1320/nasdaq-historical-chart>>

Por fim, ao dispor do poder estrutural (STRANGE, 2015), ou *network power* (GREWAL, 2008), quem ocupa o centro do sistema tem maior acesso às informações que circulam e capacidade de isolar um determinado membro da rede. Como será visto nos próximos capítulos, essas duas potencialidades tem sido amplamente instrumentalizadas pelos Estados Unidos em relação à posição do dólar no SMFI e seu uso de modo coercitivo.

Em primeiro lugar, a mudança da percepção dos EUA em torno de sua doutrina de segurança deu protagonismo ao uso de sanções financeiras principalmente após os ataques de 11/09 e o início da Guerra ao Terror (capítulo 2). Posteriormente, fortaleceu-se a ideia de que a posição privilegiada da moeda norte-americana serviria como prerrogativa de extraterritorialidade para ampliar o alcance da jurisdição dos EUA na política internacional. No caso em questão, a longa disputa com o Irã e seu programa nuclear tem sido travada principalmente a partir dessas assimetrias do SMFI, através da qual os EUA possuem grande vantagem (capítulo 3).

Apesar de tudo isso, não é possível afirmar que essa estrutura tende ao autorreforço eterno. Como já mencionado, essas dinâmicas não surgem do nada e nem operam isoladas de determinados contextos geopolíticos. Entretanto, com o passar do tempo, o seu fortalecimento endógeno aumenta os esforços necessários e os custos políticos para a mudança. Conforme colocado por Keohane e Nye (2012), a ausência de alternativas aumenta a vulnerabilidade das relações de interdependência, sendo natural que alguns Estados busquem relativo insulamento.

Assim, seja pela instabilidade percebida em relação ao modelo de finança norte-americano ou pela desconfiança diante do uso coercitivo da posição do dólar na hierarquia monetária, a dinâmica geopolítica se apresenta como um fator exógeno que abala o autorreforço endógeno dessa estrutura. Embora seja instável internamente, o SMFI atual é altamente resistente aos conflitos externos, enquanto suas aparentes contradições internas também são condição de sua manutenção. Portanto, visto que transições hegemônicas passadas foram permeadas por grandes guerras, o custo da mudança em um jogo político nuclearizado permanecerá uma incógnita por um bom tempo.

2. A GUERRA DO TESOURO

No dia 24 de Setembro de 2001, o então presidente George Bush anunciou o Decreto Executivo 13224, documento que inaugurou uma série de políticas que constituíram o que ficou conhecido como Guerra ao Terror (US-PRESIDENCY, 2001). Em seu discurso, Bush declarou que faria uso de todos os instrumentos à disposição para rastrear e combater atividades terroristas. A escolha de uma dessas ferramentas, em particular, desencadeou um processo de mudança na forma como os EUA exerciam seu poder na política internacional.

Não se enganem, pedi para que os militares se mantivessem de prontidão. Mas o povo americano precisa entender que essa guerra contra terrorismo será feita em frentes variadas, de formas diferentes. A linha de frente será diferente das guerras do passado. [...] Colocaremos bancos e instituições financeiras ao redor do mundo em alerta – trabalharemos com seus governos, pediremos que congelem e bloqueiem o acesso de terroristas a recursos em contas estrangeiras. [...] Se você fizer negócios com terroristas, se os apoiarem ou patrocinarem, você não fará negócios com os Estados Unidos da América. (BUSH, 2001, tradução nossa).

Como resposta aos atentados, a centralidade do dólar foi de vez incorporada no arsenal coercitivo da política externa norte-americana. Nesse sentido, embora não inéditas, as sanções financeiras assumiram um protagonismo estratégico a partir de 2001. Como será discutido neste capítulo, as respostas internas e externas dadas ao episódio foram marcadas por elementos de unilateralismo e, principalmente, extraterritorialidade.

2.1 Financial Statecraft

Ainda que o 11/09 não tenha representado uma ameaça à hegemonia militar norte-americana, os atentados terroristas evidenciaram fissuras na aparente invulnerabilidade territorial dos EUA. Essa nova percepção gerou uma demanda pela redefinição das ferramentas para o combate de ameaças à segurança nacional, de maneira que a responsabilidade pela formulação e implementação dessas estratégias fosse ampliada. A partir de então, o Departamento do Tesouro, através do OFAC (*Office of Foreign Assets Control*), assumiu uma posição central no processo de inserção da finança no arsenal coercitivo da política de segurança nacional dos EUA.

O OFAC é, atualmente, a principal agência interna ao Departamento do Tesouro com a função de monitorar e executar os programas de sanções econômicas por parte dos EUA. Já na Segunda Guerra Mundial, houve sucessivas

tentativas de sancionar ativos e propriedades em nome de alemães, italianos e japoneses no decorrer do conflito. Durante a Guerra da Coreia, a agência deixou de se chamar “*The Control*” e recebeu o seu nome atual (ZARATE, 2013).

O Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros (OFAC) do Departamento do Tesouro dos EUA administra e aplica sanções econômicas e comerciais baseadas na política externa dos EUA e objetivos de segurança nacional contra países e regimes estrangeiros alvos, terroristas, traficantes internacionais de narcóticos, aqueles envolvidos em atividades relacionadas à proliferação de armas de destruição em massa e outras ameaças à segurança nacional, política externa ou economia dos Estados Unidos. (US-TREASURY, 2019, s/p, tradução nossa)

No início da década de 1990, o OFAC intensificou o uso de controle de ativos contra todos aqueles listados na SDN (*Specially Designated Nationals*) sob suspeita de envolvimento com terrorismo e tráfico de drogas. Sobre esse período, Alexander (2002) afirma que sua principal mudança foi o início do uso dessas sanções contra indivíduos e entidades independentemente de sua nacionalidade ou vínculo territorial. Essa relativa autonomia, a partir do 11/09, contribuiu de modo significativo para o aumento do alcance das sanções financeiras impostas pelos EUA.

Após os atentados, uma série de mudanças burocráticas se sucederam no interior do Departamento do Tesouro. Uma das principais, segundo Taylor (2007), foi a criação da “Sala de Guerra”, como ficou conhecida a *Task Force on Terrorist Financing*, que tinha como principal tarefa articular um plano de ação internacional para coordenar o combate ao terrorismo. De acordo com o autor, até 2007, 172 países já haviam emitido ordens de congelamento de contas e recursos, além dos 120 outros que aprovaram novas leis e regulamentações contra o financiamento de atividade terrorista.

O alcance e a eficiência dessa estratégia são baseados no alto nível de integração da economia internacional centralizada no dólar e no sistema financeiro norte-americano. Com a intenção de criar custos proibitivos, o Departamento do Tesouro impõe sanções àqueles agentes suspeitos de operarem o financiamento de potenciais inimigos, sendo a principal dessas medidas o isolamento do sistema internacional de pagamentos. Por ocupar uma posição central, os EUA dispõem de uma vantagem que eleva os custos de não cooperação para os outros países e atores privados.

Trata-se de uma arma, que foi desenvolvida no século XXI e que possui um alto poder de destruição econômica, sem gerar diretamente danos

físicos ou perda de vidas humanas no inimigo. É de efeito crescente e promove a desorganização dos mercados internos do país afetado, quanto mais sua economia estiver integrada ao sistema financeiro global. Seus custos de mobilização e de operação são mínimos para o agressor. Trata-se de uma nova maneira de a potência hegemônica operar a segurança da ordem global em “tempos de paz”. (TORRES FILHO, 2019, p. 3)

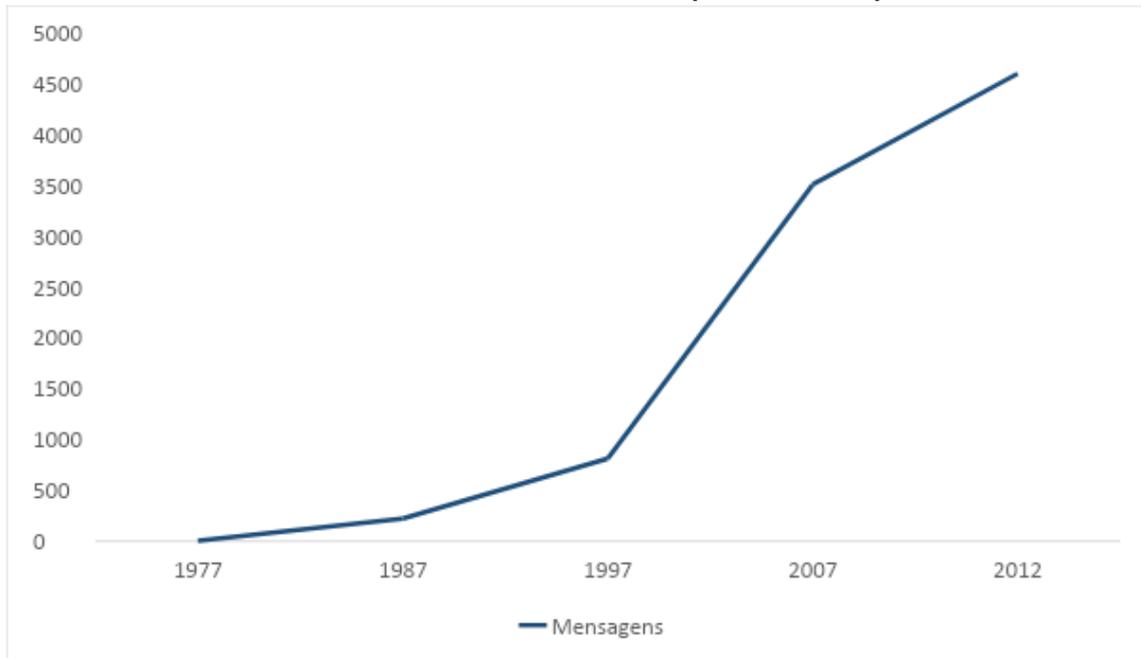
Nesse sentido, além do congelamento direto de contas, a estratégia consiste no rastreamento de fluxos financeiros suspeitos, tendo como objetivo o mapeamento das redes de comunicação e financiamento utilizada pelos alvos (TAYLOR, 2007). Como grande parte dos fluxos são transnacionais, a eficiência dessas ações, em alguma medida, depende da cooperação internacional. A esse respeito, o *New York Times* tornou público, em 2006, o sigiloso elo entre o Departamento do Tesouro e o SWIFT, instituição central no sistema financeiro internacional que servia como fonte de informações para o governo norte-americano através do Programa para Rastreamento de Financiamento Terrorista (*Terrorist Finance Tracking Program* ou TFTP) (LICHTBLAU; RISEN, 2006).

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos iniciou o Programa de Rastreamento de Financiamento Terrorista (TFTP) para identificar, rastrear e perseguir terroristas - como a Al Qaeda - e suas redes. O Departamento do Tesouro dos EUA está em uma posição única para rastrear fluxos de dinheiro terrorista e ajudar nos esforços mais amplos do governo dos EUA para descobrir células terroristas e mapear redes terroristas aqui em casa e em todo o mundo. (US-TREASURY, 2019, s/p, tradução nossa)

Em relação ao SWIFT, trata-se de um consórcio privado belga criado para lidar com a demanda por velocidade e padronização das comunicações interbancárias. Atualmente, os serviços prestados por essa instituição fundada em 1973 por 239 bancos de 15 nacionalidades diferentes, são utilizados por mais de 11.000 instituições financeiras espalhadas em mais de 200 países (SWIFT, 2019a, s/p). Dada sua posição central no SMFI, para qualquer ator financeiro internacional, o acesso ao SWIFT é indispensável para a operacionalização das transações financeiras.

Diferentemente de uma câmara de compensação, o SWIFT não processa transações financeiras. Seu papel está relacionado à padronização da comunicação interbancária com o objetivo de aumentar a segurança e a velocidade das transferências bancárias. Ao desbancar o Bankwire norte-americano, ainda na década de 1970, o consórcio belga consolidou sua posição de praticamente monopólio no setor de telecomunicação financeira internacional (SCOTT, 2014).

GRÁFICO 7 – Mensagens interbancárias trocadas anualmente através do SWIFT entre 1977 e 2012 (em milhões)⁴



Fonte: elaboração própria a partir de Scott (2014).

Apesar das críticas envolvendo violação de privacidade, o protagonismo dado ao Departamento do Tesouro e sua relação estabelecida com o SWIFT após os atentados de 11/09 não foi revisto. Pelo contrário, ainda que em um primeiro momento a reestruturação burocrática e legislativa tivesse como principal objetivo o fortalecimento dos mecanismos de combate ao terrorismo, logo essas atribuições foram extrapoladas. Pouco a pouco, percebeu-se que a centralidade do sistema financeiro norte-americano dava aos EUA uma ferramenta valiosa de intervenção na política internacional.

Como parte dessa mudança, o Departamento do Tesouro redefiniu o papel da SDN, conhecida pelos cartéis de drogas da América Latina no final do século XX como *La Lista Clinton*. A partir de então, intensificou-se seu uso para identificação de indivíduos e entidades que estão sob sanção. Como exemplo da importância dessa estratégia, Harrell e Rosenberg (2019, p. 7) mostram que, em 2014, aproximadamente 600 nomes foram incluídos na lista e, em 2018, o número de novos integrantes chegou a quase 1.200.

⁴ Apenas em agosto de 2019 foram registradas 5,563,398,194 mensagens (SWIFT, 2019b, s/p).

Além disso uma série de medidas burocráticas e legislativas foram tomadas a partir de 2001. De um lado, os poderes do Executivo foram estendidos de modo a reforçar o combate ao financiamento terrorista e lavagem de dinheiro dentro do país. Por outro, como será discutido em seguida, a postura dos EUA frente à política internacional tomou a forma de unilateralismo disfarçado respaldado na constante reivindicação de jurisdição extraterritorial com base na posição do dólar no SMFI.

2.2 As respostas ao 11/09

Junto à inauguração da Guerra ao Terror, o Decreto 13224 estendeu ao Secretário do Tesouro o poder, outrora restrita ao presidente, de incluir formalmente na SDN qualquer suspeito passível de ser sancionado. Ao se tornarem publicamente suspeitos, os alvos podem ter seus ativos e propriedades bloqueados e congelados, assim como também correm o risco de serem proibidos de utilizar o dólar para transações financeiras nas câmaras de compensação sob jurisdição norte-americana (US-PRESIDENCY, 2001).

Além de sua matriz em Nova York, o Fed conta com outros onze bancos que compõem o sistema de comunicação interbancária e compensação chamado Fedwire, através do qual são processadas todas as transações envolvendo o dólar. Ademais, o CHIPS (*Clearing House Interbank Payments System*) é o maior sistema eletrônico privado dos EUA responsável pelo processamento de transferências financeiras envolvendo a moeda norte-americana (CARTER, 2012). Juntas, essas duas câmaras viabilizam o funcionamento da rede de pagamentos do sistema financeiro norte-americano e, de certo modo, global.

Sendo assim, ainda que não tenham filiais nos EUA, bancos e instituições financeiras estrangeiras precisam de uma conta correspondente em um banco norte-americano. Este, por sua vez, é o intermediário entre o meio internacional e o sistema de compensação que viabiliza as transações em dólar. Ao terem acesso direto ao Fed, os bancos nacionais são a porta de entrada para o sistema financeiro norte-americano.

Nesse sentido, boa parte das sanções impostas pelos EUA se baseiam na ameaça de suspensão do acesso ao sistema de compensação nacional, inviabilizando transações em dólar. Todavia, visto que, apesar de predominante, o dólar não está presente em todas as transações internacionais, o Departamento do

Tesouro precisou encontrar um modo de rastrear operações que não envolvessem a moeda norte-americana. Para contornar essa limitação, uma das maiores conquistas em termos de cooperação internacional foi o acesso sigiloso do banco de dados do SWIFT concedido ao governo norte-americano.

A esse respeito, Katzenstein (2015) afirma que, entre 2002 e 2006, o governo norte-americano empregou aquilo que o autor chamou de diplomacia informal. Essa estratégia consistiu em uma abordagem informal em relação às instituições estrangeiras para garantir a cooperação. O principal alvo desse tipo de abordagem, segundo o autor, foi o próprio SWIFT, que até então havia resistido a abrir mão de sua pretensa neutralidade na política internacional.

Finalmente, funcionários do Tesouro se voltaram para o que parece ter sido uma campanha sem precedentes de “diplomacia direta”, realizando sistematicamente reuniões diretamente com executivos de bancos estrangeiros, além de reuniões com funcionários de governos estrangeiros. A diplomacia direta abrange um amplo leque de práticas: viagens para o exterior, compartilhamento de informações, pressão implícita, persuasão moral e apelo para identidades profissionais ou sociais. Essa tática é legalmente informal porque não é explicitamente por lei ou decreto e não impõe obrigações legais diretas aos participantes. (KATZENSTEIN, 2015, p.313, tradução nossa)

Por se tratarem de medidas semi-formal e informal, respectivamente, com o uso da SDN e a diplomacia informal, o governo não precisaria recorrer aos procedimentos e ritos do processo legal para que determinado indivíduo ou entidade seja listada ou abordada. Além disso, não se tratando de uma acusação criminal formal, o Decreto 13224 permite que o Presidente ou Secretário do Tesouro incluam nomes na SDN atropelando as formalidades do processo judicial e dispensando até mesmo autorização de uma corte de justiça. Em decorrência disso, não seria necessário apresentar provas do envolvimento suspeito que justificassem essa ação e muito menos seria preciso notificar antecipadamente o alvo (ZARATE, 2013).

Embora não tenha caráter de obrigatoriedade nem mesmo para aqueles sob jurisdição dos EUA, essa primeira medida possui um efeito significativo para aqueles que não cooperarem. Ao se recusar a cortar relações com um alvo publicamente listado, qualquer instituição pode acabar sendo listada também. Levando em conta esse risco reputacional e a importância de manter acesso ao sistema financeiro norte-americano, o simples ato de ligar determinado indivíduo ou instituição à lavagem de dinheiro ou terrorismo faz com que seja desencadeado um processo generalizado de insulamento desse alvo.

Quando não suficiente, o Tesouro pode partir para o que Katzenstein (2015) chamou de porrete financeiro (*financial stick*). A partir desse momento, se recorre a medidas estritamente formais e legais com caráter de obrigatoriedade para forçar a cooperação daqueles que outrora se recusaram. Nesse estágio, os que resistirem serão judicialmente processados e penalizados, além de sofrerem as medidas impostas diretamente pelas sanções, como congelamento de ativos e até mesmo suspensão do acesso ao sistema financeiro dos EUA.

Nesse sentido, a principal ação formal tomada pelo governo Bush foi o USA PATRIOT Act de 2001 (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*). Dividida em dez partes, a terceira foi responsável por lidar com o reforço dos mecanismos de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Essa medida teve o papel de complementar a Lei do Sigilo Bancário (*Bank Secrecy Act* ou BSA), estendendo sua jurisdição para incluir instituições financeiras não-bancárias, formais ou informais (*hawala*), além dos setores industrial e comercial.

Em 1970, o BSA representou um marco no combate à lavagem internacional de dinheiro. Sua criação iniciou uma série de políticas de “conheça seu cliente” que foram aprimoradas ao longo do tempo. Entre as medidas para o aumento da transparência, estava a obrigação imposta a todos os bancos sob jurisdição dos EUA de reportar qualquer transação financeira acima de 10 mil dólares que saísse ou entrasse no país (US-GOVERNMENT, 2011).

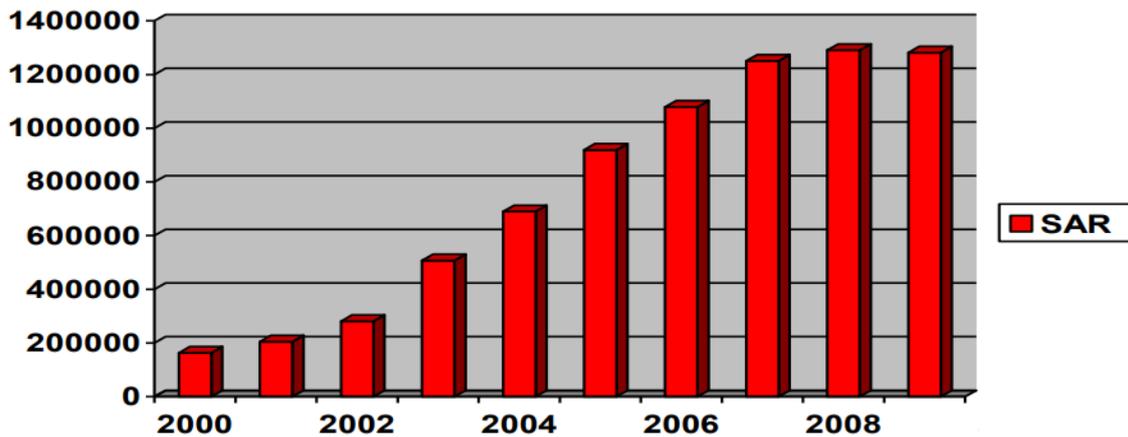
O processo de integração da economia internacional, além de ampliar de modo significativo as oportunidades de negócios e consumo, favoreceu a criação e o fortalecimento de redes criminosas como tráfico de drogas e lavagem de dinheiro. Diante da expansão das operações dos cartéis de drogas a nível internacional, junto ao BSA, uma série de medidas foram tomadas, entre elas o uso recorrente da SDN contra os cartéis de drogas, principalmente os latino-americanos.

No entanto, esforços que antes priorizavam o combate à lavagem internacional de dinheiro proveniente do tráfico de drogas e de fraudes financeiras foram ampliados tanto nos seus meios como em seus fins. A partir do 11/09, novas estratégias e mecanismos complementaram as ferramentas existentes, incluindo de modo mais abrangente o combate ao terrorismo. Como será discutido no capítulo

3, logo essas políticas tiveram seu papel ampliado para outras finalidades geopolíticas como, por exemplo, o combate ao programa nuclear iraniano.

Internamente, o PATRIOT Act teve como objetivo fortalecer a relação público-privada no combate ao terrorismo e à lavagem de dinheiro. Por considerar a maior proximidade com a população, o setor privado é visto como uma potencial fonte de informações que são matéria-prima para os órgãos reguladores (KATZENSTEIN, 2015). O artigo 312, por exemplo, obrigou cada instituição financeira a construir um aparato burocrático responsável por rastrear e reportar transações suspeitas conforme os requerimentos da lei⁵ (US-TREASURY, 2001).

GRÁFICO 8 – Número de relatórios de atividades suspeitas (SAR)



Fonte: Erwin (2015, p. 16).

Em relação ao compartilhamento de informações, o artigo 314 deu ao Tesouro a capacidade de implementar políticas interinstitucionais que aproximassem os agentes financeiros de modo a contribuir para o aumento da transparência e criação de base de dados (US-TREASURY, 2001). Para aumentar os custos da não cooperação, o artigo 363 aumentou para 1 milhão de dólares as penalidades e multas para aqueles que não cooperassem (US-TREASURY, 2001). Sendo assim, ao setor privado foi estabelecida a função de acumular e reportar informações confidenciais de seus clientes ao governo através dos relatórios de atividades suspeitas (*Suspicious Activity Reports* ou SAR).

⁵ Estima-se que, até 2015, a implementação dessas medidas tenha custado ao setor privado algo em torno de 7 bilhões de dólares por ano e parte desses custos (cerca de 1 bilhão de dólares) tenha sido repassado para os clientes através dos serviços prestados por essas instituições (ERWIN, 2015).

O Gráfico 7 mostra como após a implementação do PATRIOT Act, a produção de relatórios de atividades suspeitas disparou. Em parte, isso se deu por conta do receio de algo fosse deixado de fora e a instituição pudesse ser penalizada por isso no futuro. Temendo sanções, o setor privado, de modo geral, gerou uma produção em massa de relatórios, sendo muitos deles de pouca utilidade para o rastreamento e combate às atividades criminosas.

Para implementar e supervisionar essas redes de inteligência, o Departamento do Tesouro criou uma força-tarefa responsável por esse papel. A FinCEN (*Financial Crimes Enforcement Network*), criada em 1990 foi responsabilizada por aplicar diretamente o artigo 314 do PATRIOT Act. Entre 2002 e 2014, estima-se que o orçamento da FinCEN tenha praticamente triplicado em decorrência de suas novas atribuições a partir dos atentados terroristas (ERWIN, 2015).

Entretanto, o nível de complexidade envolvido no combate ao financiamento terrorista, por vezes, é maior do que em relação à lavagem de dinheiro. Neste caso, pressupõe-se uma atividade ilegal anterior que utiliza o sistema financeiro para “limpar” os recursos ilícitos. Já diante do combate ao terrorismo, torna-se muito mais difícil o rastreamento desse dinheiro, visto que não necessariamente há um crime anterior que lhe dê origem, além de que não é possível saber qual recurso “limpo” transacionado será transformado em “sujo”.

Além disso, mecanismos informais de transações de recursos, como o sistema *hawala* são amplamente utilizados. Essa forma de financiamento é baseada na confiança das relações familiares e grupais e não envolve nenhuma movimentação financeira, de fato. Ao receber o dinheiro a ser transferido, um dos intermediários desse sistema retém essa quantia e entra em contato com seu par no local de destino para que a quantidade requerida seja liberada para o destinatário final. Assim, como não há de fato transferência formal, não é possível identificar a ocorrência dessas operações através dos métodos convencionais.

Embora pudesse parecer que o sistema *hawala* fosse a chave para conter o financiamento de atividades terroristas, os atentados de 11/09 mostraram que a situação era um pouco mais complexa. Além do baixo custo e das transações em valores de difícil detecção, as investigações confirmaram a suspeita de que sua

operacionalização se deu principalmente por vias legais através do sistema bancário internacional. A partir do uso de documentos oficiais de identificação, terroristas sauditas conseguiram abrir contas bancárias na Alemanha, nos EUA e em Dubai para movimentar recursos por todos esses países, além de Paquistão e Afeganistão (US-GOVERNMENT, 2004).

Com saldos abaixo dos limites de detecção e transações não suspeitas, os terroristas movimentaram uma quantia entre 400 e 500 mil dólares através de contas bancárias regulares (BYRNE, 2004). Utilizaram bancos internacionais e regionais sem a necessidade de documentos falsos, o que poderia ter sido feito por qualquer um sem levantar a menor suspeita. Entretanto, antes mesmo da conclusão das investigações, o Decreto 13224 e o PATRIOT Act já haviam mirado o sistema bancário formal com o objetivo de fortalecer os meios de combate ao terrorismo e lavagem de dinheiro.

2.3 Unilateralismo e extraterritorialidade

Com o aumento do nível de integração da economia internacional, seria possível afirmar que sanções unilaterais tendem a perder eficiência. Isso se dá porque o leque de alternativas se torna muito mais amplo para os alvos. Todavia, o aumento da interdependência que, em tese, reduziria a capacidade de ação unilateral dos Estados, não se aplica aos EUA devido à centralidade do dólar que permite ao país projetar sua jurisdição para fora do seu território.

Nesse sentido, conforme discutido no capítulo 1, o processo de globalização financeira contribuiu ainda mais para a hierarquização do SMFI. Na medida em que a economia internacional assumiu um caráter estrutural de interdependência, a moeda norte-americana teve sua hegemonia fortalecida. Consequentemente, dada a sua assimetria, o caso dos EUA se apresenta como um ponto fora da curva em que o aumento da interdependência tende fortalecer sanções unilaterais.

Ao institucionalizar esse privilégio, o PATRIOT Act representou a principal parte da estratégia de expansão da jurisdição extraterritorial dos EUA, uma vez que buscou expandir o alcance de sua legislação para além de seu território. Seguindo essa lógica, entre as medidas possíveis com base no artigo 311 está o requerimento de informações sobre determinadas transações ou clientes de bancos estrangeiros

que possuam filiais ou contas correspondentes em bancos norte-americanos (US-TREASURY, 2001).

Posto que as instituições financeiras estrangeiras não são obrigadas a fornecer os dados diretamente ao governo norte-americano, esse requerimento é feito àquelas sob jurisdição direta dos EUA. Estas, obrigadas a cumprir essa determinação, pedem aos seus clientes (bancos e empresas estrangeiras) as informações requeridas pelo governo. Como essas instituições dependem do acesso aos bancos norte-americanos (ao dólar), o risco de não cooperar é suficientemente proibitivo, ampliando significativamente o alcance e impacto da jurisdição dos EUA.

Também como forma de estender o alcance jurisdicional norte-americano, os artigos 317, 318 e 319 garantem ao Tesouro a possibilidade de agir sobre qualquer pessoa física ou jurídica estrangeira que possua ligação com algum banco norte-americano. Ou seja, qualquer recurso depositado em algum banco estrangeiro que tenha uma conta correspondente em algum banco norte-americano será considerado como se tivesse sido depositado nos EUA (ZAGARIS, 2004). A partir do artigo 319, por exemplo, se algum acusado de terrorismo depositar dinheiro em um banco estrangeiro e este possuir uma conta em algum correspondente norte-americano, o caso será tratado como se os recursos tivessem sido depositados dentro do país.

Em 2002, Yardená Hebroni foi enquadrada na lei de combate à lavagem de dinheiro pela justiça americana por envolvimento com lavagem de dinheiro através de sua joalheria panamenha, a Speed Joyeros. Segundo o processo legal, Hebroni recebeu como pagamento pela venda de joias dinheiro proveniente do tráfico de drogas que teria sido “lavado” nos EUA (SHETTERLY, 2006). Embora a empresa e sua proprietária não operassem ou tivessem conta em nenhum banco nos EUA, foram condenadas pela justiça norte-americana ao ser reivindicada jurisdição sobre o caso com base no PATRIOT Act.

Hebroni não administrava um banco ou instituição financeira de qualquer tipo. Ela dirigia uma joalheria no Panamá. Ela não tinha uma conta bancária nos EUA. No entanto, estava sujeita à jurisdição da legislação de lavagem de dinheiro dos EUA porque uma grande parte dos recursos oriundos da droga colombiana que ela recebeu estava na forma de cheques sacados em contas bancárias dos EUA. Essa conexão indireta foi o suficiente para

ela ser enquadrada na jurisdição dos EUA. (RAUSE, 2003, p. 176, tradução nossa)

Treze anos mais tarde, em 2015, o banco francês BNP Paribas foi condenado a pagar 8,9 bilhões de dólares por ter violado sanções financeiras ao processar transações em dólar através de sua filial suíça para países como Sudão, Cuba e Irã (RAYMOND, 2015). Embora tanto a Suíça quanto a França tenham concluído que não houve irregularidades nas operações, de acordo com as leis locais e regionais (UE), o banco foi condenado pela justiça norte-americana (ROBEQUAIN, 2014). Esses são exemplos de episódios que têm contribuído para o debate acerca do caráter extraterritorial das sanções impostas pelos EUA.

Juntas, as regulações impostas pelo PATRIOT Act e pelo OFAC tiveram como principal objetivo elevar os custos de não cooperação para atores estrangeiros. Quanto maior um banco ou mais integrado for o país na economia internacional, maior tenderá a ser sua dependência do acesso aos mercados norte-americanos. Com isso, o alcance das medidas tomadas pelos EUA tendem a ser diretamente proporcionais à sua centralidade no SMFI.

Dado o uso em escala global da moeda norte-americana (Gráficos 3 e 4), se levada ao extremo, a prerrogativa do vínculo territorial a partir da moeda estenderia a jurisdição dos EUA para praticamente todo o Sistema Internacional. No caso do BNP Paribas, transações entre terceiros mediada pelo dólar foi suficiente para justificar o alcance da justiça norte-americana. Em relação à Speed Joyeros, foi possível proferir uma condenação ainda que a parte imputada não tivesse ligação direta (operação no país) ou indireta (conta em banco norte-americano) com os EUA.

Como será discutido no capítulo 3, mesmo que a prerrogativa das contas correspondentes⁶ tenham levantado questionamentos em relação ao alcance ilimitado das sanções unilaterais dos EUA, outra justificativa considerada mais plausível tem sido utilizada. De acordo com a doutrina norte-americana, o princípio protetivo é suficiente para que o risco à segurança nacional proveniente do

⁶ Ermmenegger (2016) mostra como, ao reivindicar jurisdição sobre casos como os acima colocados, os EUA têm se apoiado na justificativa de que o vínculo territorial se dá pelo fato de que, além dos bancos estrangeiros possuírem contas correspondentes em bancos norte-americanos, as transações em dólar na economia internacional são processadas por câmaras de compensação sob jurisdição dos EUA (CHIPS e Fedwire).

programa nuclear iraniano justifique a extensão do exercício da jurisdição dos EUA sobre a república islâmica (ERMENEGGER, 2016).

3. SANÇÕES FINANCEIRAS E O CASO IRANIANO

Para o ex-Secretário do Tesouro, Jacob Lew (apud RICHTER, 2015, s/p), as sanções financeiras “abriram um novo campo de batalha para os EUA, um que nos permite ir atrás daqueles que querem nos prejudicar sem colocar nossas tropas em perigo”. Como parte das respostas ao 11/09, os norte-americanos têm redefinido a arquitetura e o uso de sanções em sua política externa. Tornando-se cada vez mais precisos e menos custosos para quem os aplica, esses instrumentos têm assumido um papel central na política internacional.

No longo conflito entre EUA e Irã, que já dura pelo menos quarenta anos, as sanções econômicas desempenharam um papel importante. Embora não nova, essa estratégia ganhou significativa importância a partir da combinação dos fatores apresentados nos capítulos anteriores: a complexificação das redes que compõem o SMFI, o fortalecimento da centralidade do dólar e as respostas dadas pelos norte-americanos ao 11/09. Nesse sentido, entende-se que, em conjunto, esses fatores contribuíram de modo significativo para a mudança na forma e no uso dessas ferramentas coercitivas.

3.1 Abrangentes ou inteligentes?

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a reestruturação da ordem internacional refletiu e reforçou as bases da posição hegemônica dos EUA. No âmbito econômico, o fortalecimento da centralidade norte-americana permitiu não apenas vantagens orçamentárias e comerciais, como contribuiu também para o fortalecimento da posição do país no sistema internacional. Desde então, a face coercitiva do “privilégio exorbitante” tem ocupado certo protagonismo na formulação e implementação da política externa estadunidense ao longo de todo o restante do século XX.

Em 1956, ameaças de suspensão de crédito à Grã-Bretanha no âmbito do FMI contribuíram para evitar o agravamento da crise no canal de Suez (KUNZ, 1991). Na década de 1980, abordagem semelhante foi direcionada contra o Panamá, com o objetivo de desestabilizar o governo Noriega (COHEN, 2018). Da suspensão de crédito aos embargos comerciais, o arsenal econômico norte-americano foi amplamente utilizado.

Nos anos 1990, o aumento significativo dos programas de sanções econômicas durante o governo Clinton aparecia como uma forma eficiente para buscar a satisfação dos interesses formulados em Washington. Entretanto, diversos questionamentos foram levantados a respeito dos efeitos colaterais e até mesmo da pretensa eficiência anunciada pelos formuladores dessas políticas. O caso do Iraque, durante a liderança de Saddam Hussein, foi utilizado como o principal exemplo contrário às sanções (FISHMAN, 2017).

Denominadas de “abrangentes” (*comprehensive*), as sanções que tiveram seu uso difundido pelos EUA após a Segunda Guerra Mundial, concentravam seus esforços no uso de bloqueios, embargos e medidas que afetassem a economia do país alvo do modo mais amplo possível. Com isso, esperava-se que o impacto gerado fosse suficiente para que os governos alterassem seu comportamento com vistas a suspender as privações impostas. No entanto, com o passar do tempo, percebeu-se que os efeitos poderiam ser contrários aos esperados.

No caso do Iraque, por exemplo, os embargos impostos ao país pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e liderados pelos EUA foram vistos como mais danosos à população civil, privada do acesso a itens básicos de subsistência, do que àqueles que ocupavam o poder (FISHMAN, 2017). Ao contrário do que era razoável esperar quando direcionadas a governos democráticos, as sanções econômicas, quando impostas a regimes autocráticos e ditatoriais, dificilmente atingem a elite política do país e podem até mesmo fortalecê-las. Desse modo, as sanções abrangentes sofreram importante resistência ao longo da década de 1990, o que contribuiu significativamente para o esforço de busca pelo aprimoramento desses instrumentos.

Em decorrência desse processo, a mudança na forma de pensar a implementação de sanções teve como principal objetivo encontrar meios para atingir as elites políticas ao mesmo tempo em que preserva a população civil dos efeitos colaterais (BRZOSKA, 2003). Assim, as chamadas sanções “inteligentes” ou “direcionadas” (*smart* ou *targeted sanctions*) surgiram como uma alternativa que se pretendia menos custosa, mais eficiente e com maior grau de controle sobre as externalidades negativas. Dentre os diversos tipos, as sanções financeiras foram as que mais se popularizaram desde então.

As sanções financeiras direcionadas surgiram de um processo político evolutivo projetado para resolver dois problemas diferentes que haviam contrariado os formuladores de políticas das grandes potências nas últimas décadas. O primeiro problema foi a criação de sanções que mitigassem as externalidades políticas negativas que vieram com embargos comerciais abrangentes. As sanções do Conselho de Segurança da ONU impostas ao Iraque nos anos 90 destacaram o problema. [...] A repercussão humanitária e política negativa levou a um movimento para conceber alternativas de políticas às sanções comerciais tradicionais. Esse impulso se encaixou muito bem com pesquisas sugerindo uma nova maneira de pensar sobre sanções. (DREZNER, 2015, p. 756-7)

Conforme discutido no capítulo anterior, a partir das respostas dadas ao 11/09, os EUA empregaram um esforço significativo no aprimoramento e difusão desse tipo de medida. Por um lado, o caráter financeiro possibilita uma redução significativa nos custos de implementação para o país emissor. Além disso, diferentemente das sanções tradicionais ou abrangentes, as financeiras diminuem a relevância do elo direto entre emissor e alvo, visto que a posição norte-americana no SMFI é suficientemente central para que eventuais lacunas bilaterais possam ser contornadas pelo seu caráter estrutural.

De modo geral, os efeitos da suspensão do comércio entre dois países dependem, em grande medida, do grau de ligação e interdependência entre as duas economias. No caso das sanções financeiras, ainda que se possa argumentar que os mesmos limites estão postos, o caso norte-americano desponta como um ponto fora da curva. Como será discutido a seguir, mesmo que não seja o melhor exemplo de parceria comercial dos EUA, o Irã é suficientemente dependente de uma infraestrutura financeira centralizada no dólar para que as sanções impostas gerem danos consideráveis.

3.2 O Irã

Apesar da recente escalada de tensão envolvendo EUA e Irã, sobretudo após a vitória de Donald Trump, em 2016, o conflito entre os dois países segue em uma trajetória de considerável volatilidade desde a Revolução de 1979, quando o aiatolá Khomeini instaurou a República Islâmica. Desde então, a relação entre os dois países foi marcada por embates nas mais diversas arenas. Nesse sentido, sem deixar de reconhecer a importância das variadas faces desse conflito, para fins desta pesquisa, a discussão a seguir será limitada ao âmbito econômico, com particular ênfase dada ao uso de sanções financeiras principalmente após os atentados de 11/09.

A invasão da embaixada norte-americana em Teerã, ainda no contexto da Revolução, fez com que o então presidente Jimmy Carter imediatamente suspendesse as importações de petróleo oriundos do Irã (FARRAR, 2010). Poucos dias depois, foi publicado o Decreto Executivo 12170 com o objetivo de bloquear todas as propriedades e ativos pertencentes ao Banco Central iraniano e seu governo (US-PRESIDENCY, 1979). Um ano mais tarde, Carter assinou o Decreto Executivo 12205 impondo restrições ainda mais abrangentes e severas, desde a comercialização de determinados bens à proibição de viagens para o país (US-PRESIDENCY, 1980).

A partir de então, a política externa norte-americana para o Irã passou a ceder cada vez mais espaço a uma série de medidas econômicas de caráter coercitivo. Em 1984, especificamente, o suposto envolvimento com o Hezbollah em um atentado à bomba em Beirute rendeu ao Irã a categoria de “Estado patrocinador do terrorismo” (FARRAR, 2010). Com isso, os EUA justificaram a imposição cada vez maior de sanções econômicas das mais variadas formas.

Até 2001, um extenso arsenal de sanções foi imposto à República Islâmica. A proibição da comercialização de bens de consumo e produção tinha como objetivo atingir as elites políticas do país. Conforme colocado acima, no entanto, essas medidas dificilmente atingiam os alvos pretendidos e quase sempre geravam efeitos colaterais significativos para a população civil.

Apenas a partir das respostas dadas ao 11/09 as sanções de caráter estritamente financeiro ganharam maior protagonismo. Por um lado, isso se deu por uma questão material, visto que, com o passar do tempo, o SMFI foi progressivamente centralizado no dólar, além do aumento no nível de integração da economia internacional que fortaleceu seu caráter estrutural. Por outro lado, os atentados terroristas foram suficientes para justificar a campanha de guerra ao terror que possibilitou a cooptação das mais variadas instituições financeiras privadas e governos além de, principalmente, permitir o acesso anteriormente negado ao banco de dados do SWIFT.

Nas décadas de 1980 e 1990, o governo americano, por meio do Departamento de Justiça e dos tribunais americanos, tentaram, sem sucesso, acessar as informações guardadas no SWIFT. Entretanto, depois do primeiro encontro com a direção da empresa, que ocorreu dias depois do ataque às Torres Gêmeas, os funcionários do Tesouro americano

perceberam que dessa vez o SWIFT cooperaria. (TORRES FILHO, 2019, p. 12)

Dessa maneira, ainda que as respostas mais imediatas dadas aos atentados de 2001 (Decreto Executivo 13224 e PATRIOT Act) fossem parte do que ficou conhecido como guerra ao terror, poucos anos mais tarde, seu alcance foi ampliado. A partir de então, a estratégia incluiu o combate aos adversários (*rogue states*) norte-americanos nas mais diversas frentes, principalmente no que diz respeito à proliferação de armamento nuclear.

Em 2005, com a eleição do presidente Mahmoud Ahmadinejad, o Irã anunciou ao mundo a retomada do seu processo de enriquecimento de urânio. Em 2006, após a declaração de que o primeiro passo dado tinha sido um sucesso, EUA, China, França, Alemanha, Rússia e Reino Unido “ofereceram um pacote de incentivos para que o Irã contivesse seu programa nuclear” (LOEFFLER, 2009, s/p, tradução nossa). No entanto, nem mesmo com o apoio da resolução 1737 do Conselho de Segurança da ONU (2006), essa medida conseguiu gerar o efeito esperado.

Ainda no mesmo ano, os EUA ampliaram os programas de sanções já impostos ao longo do tempo. Uma das principais medidas foi a suspensão da licença *U-Turn* do banco iraniano Saderat, um dos maiores do país. Dada a já discutida dependência do acesso ao mercado financeiro norte-americano, essa licença funcionava como uma autorização para que bancos estrangeiros pudessem processar transações em dólar através dos EUA.

De acordo com os Regulamentos sobre Transações Iranianas [...], os bancos dos EUA podem processar determinadas transferências de fundos que envolvam um banco iraniano, como transferências para transações autorizadas ou isentas e transações “U-Turn”. As transações U-Turn permitem que os bancos dos EUA processem pagamentos envolvendo o Irã que começam e terminam com um banco estrangeiro não-iraniano. O Bank Saderat não poderá participar de nenhuma transferência envolvendo bancos dos EUA, a partir da data em que a alteração do regulamento for arquivada no Federal Register no início da próxima semana. [...] Ao proibir a inversão de marcha e todas as outras transações com o Bank Saderat, é negado ao banco todo acesso direto e indireto ao sistema financeiro dos EUA. (US-TREASURY, 2006, s/p, tradução nossa)

Como resposta a essas medidas, bancos como o UBS⁷ e Credit Swiss foram os primeiros a cortar relações com a República Islâmica, além do holandês ABN

⁷ Em 2004, ao banco suíço UBS já havia sido imposta pelo Fed uma pena de 100 milhões de dólares por transações não autorizadas em dólar com o Irã e a Síria (WEISMAN, 2006).

Amro e do HSBC, sediado em Londres (WEISMAN, 2006). Em 2007, o banco estatal Sepah foi listado na SDN pelo Departamento do Tesouro norte-americano. Além da sede, enquanto pessoa jurídica, e de sua filial no Reino Unido, também foi alvo dos EUA o diretor do banco, Ahmad Derakhshandeh (US-TREASURY, 2007).

Logo em seguida, com base no Decreto Executivo 13224, o OFAC designou 23 entidades iranianas por suposto apoio ao programa nuclear e atividades terroristas. Entre os principais alvos estava o banco Melli (maior do país na época) tanto em sua sede, em Teerã, como nas filiais em Moscou e Londres (US-TREASURY, 2007). Em relação às pessoas físicas sancionadas ainda em 2007, uma das mais relevantes era o general Qasem Soleimani, vítima fatal de um bombardeio norte-americano no Iraque, em janeiro de 2020.

No último ano do governo Bush, o Banco de Desenvolvimento de Exportações do Irã foi apontado pelo OFAC como suposto financiador das atividades de proliferação nuclear (US-TREASURY, 2008). Além disso, o governo norte-americano revogou por completo a licença U-Turn das instituições financeiras iranianas, antes apenas suspensa para o banco Saderat (US-TREASURY, 2008). Com essas medidas, o uso do dólar pelo Irã ficou ainda mais restrito.

Antes da ação de hoje, as instituições financeiras dos EUA estavam autorizadas a processar determinadas transferências de fundos para o benefício direto ou indireto de bancos iranianos, outras pessoas no Irã ou o governo do Irã, desde que esses pagamentos fossem iniciados no exterior por uma instituição financeira não-iraniana e não-americana e apenas passaram pelo sistema financeiro dos EUA a caminho de outra instituição financeira offshore, não-iraniana e não-americana. Como resultado da ação de hoje, as instituições financeiras dos EUA não podem mais processar essas transferências de retorno. (US-TREASURY, 2008, s/p, tradução nossa)

A partir de 2010, o uso de sanções financeiras contra o Irã provenientes dos aparatos institucionais criados após os atentados de 11/09 se intensificaram. Entre as principais medidas tomadas para complementar o PATRIOT Act estão a CISADA (*Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act*) de 2010, o NDAA (*National Defense Authorization Act*) de 2013 e o IFCPA (*Iran Freedom and Counter-Proliferation Act*) de 2012 que trata diretamente do programa nuclear iraniano e expande o poder do Executivo.

[...] o Presidente poderá bloquear e proibir todas as transações de bens em posse de qualquer pessoa descrita no parágrafo (2) se esta propriedade estiver nos Estados Unidos, entrar nos Estados Unidos, for ou

estiver em posse ou controle de um estadunidense (US-STATE, 2012, tradução nossa).

Apesar de todas essas medidas e suas respectivas consequências, o Irã continuou sendo acusado de dar continuidade ao seu programa de proliferação nuclear e de manter seu suposto envolvimento com o financiamento de atividades terroristas. Levando isso em conta, a principal sanção financeira direcionada à República Islâmica veio durante a gestão de Barack Obama. Em 2012, a campanha internacional, sob liderança norte-americana, para a contenção do programa nuclear culminou na completa suspensão do acesso iraniano ao SWIFT (ZARATE, 2013).

Em 2013, o presidente iraniano Hassan Rouhani reconheceu a magnitude dos impactos⁸ gerados pelas sanções financeiras ao se dispor a negociar as condições do desenvolvimento do programa nuclear do país (DREZNER, 2015). Ao ser completamente isolado do SWIFT, o Irã buscou reverter sua desvantagem em uma série de negociações que culminaram na assinatura do JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*), ainda no governo Obama.

A partir da eleição de Donald Trump, a mudança de perspectiva a respeito da política externa norte-americana em relação ao Irã apresentou-se como um dos diversos pontos de ruptura entre o governo recém-empossado e seu antecessor. Para Michael Pompeo (2018), Secretário de Estado do atual governo, a gestão Obama havia se acomodado em uma estratégia que resultou na diminuição do poder e da influência norte-americana na política internacional.

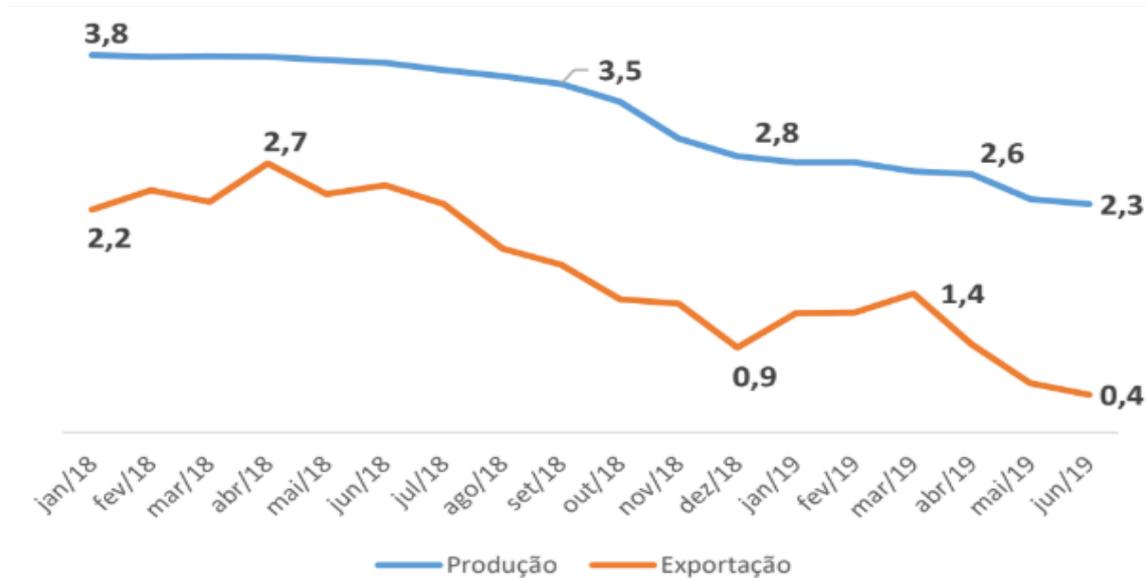
Complementar a disposição do presidente de se envolver é sua aversão instintiva para maus negócios. Sua compreensão da importância da vantagem em qualquer negociação elimina o potencial de acordos profundamente contraproducentes como o JCPOA. Ele está disposto a estabelecer acordos com os rivais dos EUA, mas também se sente à vontade se afastando das negociações se elas não acabarem promovendo os interesses dos EUA. Isto contrasta fortemente com a abordagem do governo Obama em relação ao JCPOA, na qual o negócio em si se tornou um objetivo a ser obtido a todo custo. (POMPEO, 2018, p. 62, tradução nossa)

Com a saída unilateral do JCPOA, em maio de 2018, os EUA impuseram novas rodadas de sanções durante o restante do ano e ao longo de 2019. Entre a

⁸ Consta-se que entre 2012 e 2014, o rial (moeda iraniana) perdeu 56% de seu valor frente ao dólar norte-americano (ARNOLD, 2016, p. 87).

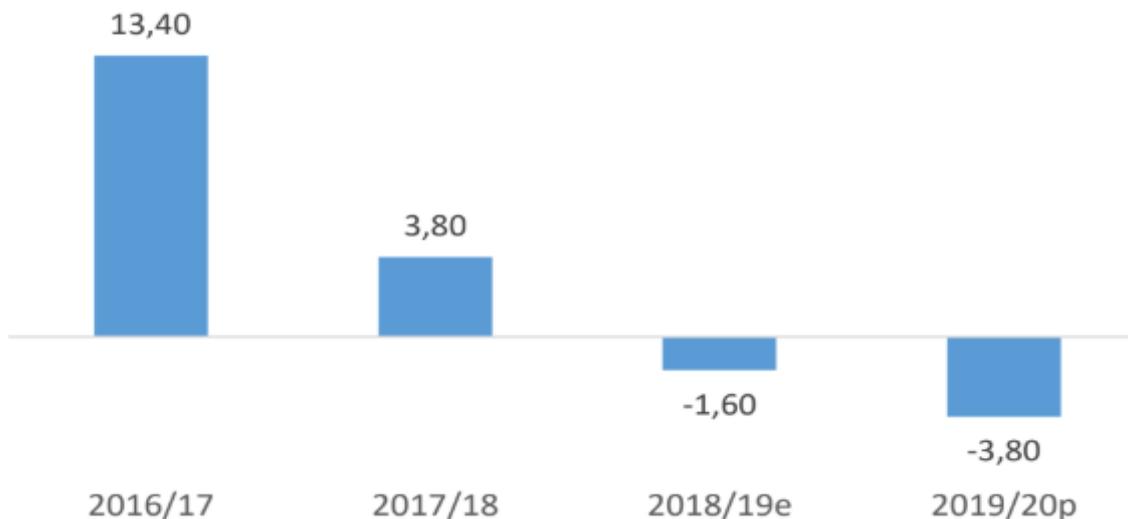
saída norte-americana do acordo e junho do ano seguinte, a inflação iraniana multiplicou-se por cinco vezes (TORRES FILHO, 2019). Além disso, o volume da produção e exportação de petróleo sofreu uma queda significativa após a imposição das sanções, além da notável desaceleração econômica a partir de 2016.

GRÁFICO 9 - Volume de exportação e produção de petróleo do Irã (Jan/2018 - Jun/2019)



Fonte: Torres Filho (2019, p. 20)

GRÁFICO 10 - Taxa de crescimento do PIB iraniano (%/ano)



Fonte: Torres Filho (2019, p. 20)

GRÁFICO 11 - Valor do rial iraniano para cada dólar norte-americano

Fonte: BBC (2019). Disponível em <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48119109>>

Embora, teoricamente, o aperfeiçoamento das sanções tivesse como objetivo um ganho de eficiência que dispensasse a população civil dos efeitos colaterais, o caso iraniano continua sendo bastante discutível. Além de não ter gerado as mudanças de comportamento esperadas, as sanções impostas pelos EUA afetaram tanto direta quanto indiretamente a população iraniana (BBC, 2019). Apesar disso, o governo de Donald Trump continua disposto a intensificar o uso de sanções financeiras contra do Irã, ainda que instrumentos não econômicos continuem fazendo parte do arsenal coercitivo norte-americano em relação ao Irã.

Na madrugada do dia 3 de janeiro de 2020, um bombardeio norte-americano no Iraque vitimou um dos integrantes mais importantes da cúpula do governo iraniano, o general Qassem Soleimani. Dado o uso de aparato bélico tradicional, o episódio agitou os ânimos de quem esperava por uma escalada do conflito que resultasse em um confronto militar direto. No entanto, mesmo com a resposta iraniana contra bases militares norte-americanas no Iraque, as expectativas belicosas parecem ter sido mais uma vez frustradas.

Poucos dias depois, o Departamento do Tesouro norte-americano anunciou uma série de sanções financeiras tendo como alvo indivíduos do alto escalão iraniano e empresas envolvidas com as indústrias siderúrgica e petroquímica da República Islâmica (US-TREASURY, 2019). Ou seja, ainda que o componente

militar esteja presente e conserve sua importância, a política internacional passa cada vez mais a assumir uma forma geoeconômica de funcionamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em conta os pontos abordados nesta pesquisa, primeiramente, entende-se que o dólar permanece hegemônico no SMFI apesar da crise do *subprime*. Isso se dá pelo mecanismo de rede autorreforçador discutido no primeiro capítulo que dispensa ação direta dos EUA para conservar a posição de sua moeda. Conforme os dados apresentados, a crise de 2008 não só nos lembrou da magnitude do “privilégio exorbitante” norte-americano, como tratou-se de um evento conjuntural, contra a tese de crise estrutural, que reforçou a posição hegemônica do dólar.

No segundo capítulo, discutiu-se o protagonismo assumido pelo Departamento do Tesouro na formulação da política externa norte-americana após os atentados de 11/09. A este respeito, verificou-se a tendência expansionista da jurisdição norte-americana que utiliza como prerrogativa de vínculo territorial o uso do dólar difundido internacionalmente. Essa estratégia passa pela sua capacidade de instrumentalizar a infraestrutura internacional de pagamentos a partir de sua posição hegemônica nesse sistema.

Estimulada principalmente por atores privados para contornar custos operacionais a partir da liberalização das finanças na década de 1970, a internacionalização das comunicações foi progressivamente inserida no cálculo geopolítico dos Estados. A partir de então, assiste-se a uma batalha de jurisdições que buscam instrumentalizar infraestruturas globais de comunicação conforme seus interesses. No âmbito financeiro, os EUA continuam se apoiando na centralidade de sua moeda para coagir seus adversários, sobretudo por meio do SWIFT.

Ao olharem para os bancos como ligamentos que articularam o sistema financeiro global, os EUA estabeleceram um elo difícil de ser rompido entre sua política de segurança nacional e o SMFI. Estando no centro dessa rede, o governo norte-americano é capaz lançar ataques contra seus adversários sem que o uso do seu poder de fogo seja necessário. Entretanto, ainda que o alcance disruptivo da sanções unilaterais sejam notáveis, o seu uso frequente tende a minar seu poder.

Assumindo o uso político do dólar como um choque exógeno ao autorreforço estrutural, é possível esperar que a eficiência dessa medida tenda a ser inversamente proporcional ao seu uso no longo prazo. Isso se dá porque o uso de

sanções financeiras unilaterais podem gerar um incentivo para que os atores internacionais busquem cada vez mais diminuir sua dependência do sistema financeiro norte-americano, criando mecanismos alternativos que dispensem a infraestrutura dominada pelo dólar⁹.

Além disso, as sanções unilaterais também funcionam como uma faca de dois gumes, pois seu caráter interdependente significa que a dependência não é uma via de mão única. Não apenas os adversários dos EUA dependem do dólar, mas também seus aliados e os próprios cidadãos e empresas norte-americanas. Mesmo que ocupe uma posição central no SMFI, os EUA não pairam sobre essa estrutura, mas são parte dela e estão sujeitos, ainda que em menor grau, aos abalos sistêmicos.

Portanto, o processo de “armamentização” das redes de interdependência, ao mesmo tempo em que permite notáveis vantagens àqueles que estão bem posicionados, também traz consigo seus limites e consequências. O INSTEX europeu é um exemplo de como aliados estão se antecipando para se proteger e, conseqüentemente, contribuindo para a descentralização do dólar no SMFI. Nesse sentido, ainda que tivesse razão em 1971, o ex-Secretário do Tesouro, John Connolly, não pôde viver o suficiente para ver sua sua célebre frase possivelmente se voltando contra seu próprio país, pois sim, o dólar é sua moeda, mas o problema agora é de todos, inclusive dos norte-americanos¹⁰.

⁹ O INSTEX europeu e eventuais acordos bilaterais que dispensem o dólar são exemplos de tentativas de contornar essa dependência existente em relação ao sistema financeiro norte-americano.

¹⁰ Referência à frase dita pelo ex-Secretário do Tesouro, John Connolly, no contexto do rompimento com os acordos de Bretton Woods, em 1971: *The Dollar is our currency, but it is your problem.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, Michel; COUDERT, Virginie. The dollar and the Transition to Sustainable Development: From Key Currency to Multilateralism. **CEPII Research Center**, 2019.

ALEXANDER, Kern. Extraterritorial US banking regulation and international terrorism: The Patriot Act and the international response. **Journal of International Banking Regulations**, v. 3, n. 4, p. 307-326, 2002.

ARNOLD, Aaron. The true costs of financial sanctions. **Survival**, v. 58, n. 3, p. 77-100, 2016.

AUBOIN, Marc. Use of currencies in international trade: any changes in the picture? **WTO Staff Working Paper**, 2012. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201210_e.pdf>

BANCO CENTRAL EUROPEU. **The International role of the euro**. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Multipolarity: The New Global Economy**. Washington, World Bank Publications, 2011.

BARABASI, Albert-Laszlo. **Linked: The New Science of Networks**. Cambridge, Perseus Publishing, 2002.

BBC. Six charts that show how hard US sanctions have hit Iran. **BBC News**, 9 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48119109>>

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1997.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; CARNEIRO, Ricardo. O mito da conversibilidade ou moedas não são bananas. São Paulo, **Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica**, 2003.

BORGER, Julian; WINTOUR, Patrick. Trump administration unveils full extent of US sanctions on Iran. Londres, **The Guardian**, 6 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/nov/05/iran-launches-military-drill-response-return-us-sanctions>>

BRZOSKA, Michael. From dumb to smart-recent reforms of UN sanctions. **Global Governance**, v. 9, p. 519, 2003.

BUSH, George W. **Remarks on Executive Order**. US-Department of State, Washington, 24 set. 2001. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/2001/5041.htm>>

BYRNE, John. Banks and the US Patriot Act. In: SCHAFFER, Jonathan (ed). **The Global War on Terrorist Finance**. New York, Department of State, 2004.

CARTER, Barry E.; FARHA, Ryan M. Overview and operation of us financial sanctions, including the example of Iran. **Georgetown Journal of International Law**, v. 44, p. 903, 2012.

COHEN, Benjamin J. **Currency statecraft: Monetary rivalry and geopolitical ambition.** University of Chicago Press, 2018.

DEHGHAN, Saeed. Iran braces for fresh US sanctions including oil embargo. Londres, **The Guardian**, 4 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/nov/04/iran-braces-for-fresh-us-sanctions-including-oil-embargo>>

DEHGHAN, Saeed; WINTOUR, Patrick. European 'clearing house' to bypass US sanctions against Iran. Londres, **The Guardian**, 6 nov. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/06/european-clearing-house-to-bypass-us-sanctions-against-iran>

DREZNER, Daniel W. Targeted sanctions in a world of global finance. **International Interactions**, v. 41, n. 4, p. 755-764, 2015.

EICHENGREEN, Barry. **Privilégio exorbitante: a ascensão e a queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional.** Elsevier Brasil, 2011.

EMMENEGGER, Susan. Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law. **Arizona Journal of International and Comparative Law**, v. 33, p. 631, 2016.

ERWIN, Robert. **Title III of The Patriot Act: A Review of Effectiveness in Combating Terrorist Financing.** Dissertação de Mestrado. Johns Hopkins University, 2015.

FARRAR, Quinton. US energy sanctions and the race to prevent Iran from acquiring weapons of mass destruction. **Fordham Law Review**, v. 79, p. 2347-2393, 2010.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham. America's Misuse of Its Financial Infrastructure. **The National Interest**, Abr. 2019. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/feature/america%E2%80%99s-misuse-its-financial-infrastructure-52707?page=0%2C1>>

FISHMAN, Edward. Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare. **Foreign Affairs**, v. 96, p. 102, 2017.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem.** Rio de Janeiro, Rocco, 1992.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Currency composition of official foreign exchange reserves (COFER).** 2019. Disponível em: <<https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>>

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **GDP based on PPP, share of world.** 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD>

GREWAL, David Singh. **Network power: The social dynamics of globalization.** Yale University Press, 2008.

HAKANS, Erik; HYNES, Phill. China's Challenge to the World Economic Order. **Asia-Pacific Research**, 2017.

HARRELL, Peter; ROSENBERG, Elizabeth. Economic Dominance, Financial Technology, and the Future of U.S. Economic Coercion. **Center for a New**

American Security, 2019.

HORII, Akinari. The evolution of reserve currency diversification. **BIS Economic Paper**, 1986.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Longman, 2012.

KIRSHNER, Jonathan. Bringing them all back home? dollar diminution and US power. **The Washington Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 27-45, 2013.

KUNZ, Diane B. **The economic diplomacy of the Suez crisis**. Univ of North Carolina Press, 1991.

LAYNE, Christopher. The unipolar illusion: Why new great powers will rise. **International Security**, v. 17, n. 4, p. 5-51, 1993.

LAYNE, Christopher. This time it's real: the end of unipolarity and the Pax Americana. **International Studies Quarterly**, v. 56, n. 1, p. 203-213, 2012.

LICHTBLAU, Eric; RISEN, James. Bank Data Is Sifted by U.S. in Secret to Block Terror. **New York Times**, 23 jun. 2006. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2006/06/23/washington/23intel.html?mtrref=undefined&gwh=C721BE2DA97959A0C7EFBC7C5451643E&gwt=pay>>

LOEFFLER, Rachel L. Bank Shots: How the Financial System Can Isolate Rogues. **Foreign Affairs**, v. 88, p. 101, 2009.

MACROTRENDS. **Nasdaq historical chart**. 2019. Disponível em: <https://www.macrotrends.net/1320/nasdaq-historical-chart>

OATLEY, Thomas et al. The political economy of global finance: A network model. **Perspectives on Politics**, v. 11, n. 1, p. 133-153, 2013.

ONU. **Resolução 1737**. Conselho de Segurança, 27 de Dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1737-2006.pdf>

PALETTA, Damian; PHILLIPS, Matt. S&P strips US of top credit rating. Nova York, **Wall Street Journal**, 6 ago. 2011. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111903366504576490841235575386>>

POMPEO, Michael R. Confronting Iran. **Foreign Affairs**, v. 97, p. 60, 2018.

POMPEO, Michael R. Intensified Sanctions on Iran. **Department of Treasury**, 2019. Disponível em: <<https://www.state.gov/intensified-sanctions-on-iran/>>

RAYMOND, Nate. BNP Paribas sentenced in \$8.9 billion accord over sanctions violations. **Reuters**, 1 maio 2015. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing/bnp-paribas-sentenced-in-8-9-billion-accord-over-sanctions-violations-idUSKBN0NM41K20150501>>

RICHTER, Paul. US Use of Sanctions Is Riling Some Beyond the Target Countries. **Los Angeles Times**, 2015.

ROBEQUAIN, Lucie et al. Le dossier BNP Paribas devient une affaire d'Etats. **Les**

Echos, 1 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.lesechos.fr/2014/06/le-dossier-bnp-paribas-devient-une-affaire-detats-303986>>

ROUSE, Alicia L. USA Patriot Act: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Legislation in the US and Europe Since September 11. **University of Miami International and Comparative Law Review**, v. 11, n. 2, p. 173, 2003.

SHETTERLY, Daryl. Starving the terrorists of funding: how the United States Treasury is fighting the war on terror. **Regent Law Review**, v. 18, p. 327, 2006.

STEIL, Benn; LITAN, Robert E. **Financial Statecraft**: the role of financial markets in American foreign policy. Yale University Press, 2006.

STOKES, Doug. Achilles' deal: Dollar decline and US grand strategy after the crisis. **Review of International Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 1071-1094, 2014.

STRANGE, Susan. **States and markets**. Nova York, Bloomsbury Publishing, 2015.

SWIFT. **SWIFT history**. 2019a. Disponível em: <<https://www.swift.com/about-us/history>>

SWIFT. **SWIFT FIN Traffic & Figures**. 2019b. Disponível em: <<https://www.swift.com/about-us/swift-fin-traffic-figures/monthly-figures?tl=en#topic-tabs-menu>>

SZALAY, Eva. How London won the race for the renminbi. **Financial Times**, 8 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/3e47f0c6-2acb-11e9-a5ab-ff8ef2b976c7>>

TAYLOR, John B. **Global financial warriors**: The untold story of international finance in the post-9/11 world. Nova York, WW Norton & Company, 2007.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; POSE, Mirko. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva? **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 1-23, jun.2018.

TORRES FILHO, Ernani Texeira. **A bomba dólar**: paz, moeda e coerção. Rio de Janeiro: UFRJ, texto para discussão, n. 26, 2019.

TRIFFIN, R. **Gold and the dollar crisis**. New Haven, Yale University Press, 1960.

US-GOVERNMENT. Bank Secrecy Act. **US Code**, 2011. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title31/pdf/USCODE-2011-title31-subtitleIV-chap53-subchapII-sec5311.pdf>>

US-GOVERNMENT. 9/11 Commission Report. **National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States**, 2004. Disponível em: < <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>

US-PRESIDENCY. Decreto n. 13224, 24 de Setembro de 2001. Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten To Commit, or Support Terrorism. **Presidential Documents**, v. 66, n. 186, 2001. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13224.pdf>>

US-PRESIDENCY. Decreto n. 12170, 14 de Novembro de 1979. Blocking iranian government property. **Department of Treasury**, 1979. Disponível em:

<<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012170.pdf>>

US-PRESIDENCY. Decreto n. 12205, 7 de Abril de 1980. Prohibiting certain transactions with Iran. **National Archives**, 2016. Disponível em: <<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12205.html>>

US-TREASURY. PATRIOT Act. **Department of Treasury**, 2001. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr3162.pdf>>

US-TREASURY. Specially Designated Nationals and Blocked Persons List. **Office of Foreign Assets Control**, 25 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf>>

US-TREASURY. Terrorist Finance Tracking Program (TFTP). **Department of Treasury**, 2019. Disponível em: <<https://home.treasury.gov/policy-issues/terrorism-and-illicit-finance/terrorist-finance-tracking-program-tftp>>

US-TREASURY. Office of Foreign Assets Control (OFAC). **Department of Treasury**, 2019. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx>>

US-STATE. Iran Freedom and Counter-Proliferation Act. **Department of State**, 2012. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/204023.pdf>>

US-TREASURY. Treasury Cuts Iran's Bank Saderat Off From U.S. Financial System. **Department of Treasury**, 2006. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp87.aspx>>

US-TREASURY. Iran's Bank Sepah Designated by Treasury Sepah Facilitating Iran's Weapons Program. **Department of Treasury**, 2007. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/hp219.aspx>>

US-TREASURY. Designation of Iranian Entities and Individuals for Proliferation Activities and Support for Terrorism. **Department of Treasury**, 2007. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp644.aspx>>

US-TREASURY. Export Development Bank of Iran Designated as a Proliferator. **Department of Treasury**, 2008. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp1231.aspx>>

US-TREASURY. Treasury Revokes Iran's U-Turn License. **Department of Treasury**, 2008. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp1257.aspx>>

WALTZ, Kenneth N. The emerging structure of international politics. **International Security**, v. 18, n. 2, p. 44-79, 1993.

WEISMAN, Steven. U.S. Pressure Yields Curbs on Iran in Europe. **New York Times**, 22 de maio de 2006. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2006/05/22/world/middleeast/22iran.html>>

ZAGARIS, Bruce. The merging of the anti-money laundering and counter-terrorism financial enforcement regimes after September 11, 2001. **Berkeley Journal of**

International Law, v. 22, p. 123, 2004.

ZARATE, Juan. **Treasury's war**: The unleashing of a new era of financial warfare.
Nova York, Public Affairs, 2013.

