

LAWFARE, DEMOCRACIA E A TRANSIÇÃO INACABADA BRASILEIRA

LAWFARE, DEMOCRACY AND THE UNFINISHED BRAZILIAN TRANSITION

GUERRA LEGAL, DEMOCRACIA Y LA TRANSICIÓN BRASILEÑA INACABADA

Rodrigo Lentz*

RESUMO

O presente ensaio se propõe a analisar o Estado de Direito como um instrumento de guerra em tempos de paz – a chamada guerra jurídica (*lawfare*) - e sua relação com o processo de democratização do país após 1985. Além de breve revisão bibliográfica, a análise utiliza as edições originais do Manual Básico da Escola Superior de Guerra (ESG) de 1976 a 2016 para testar a hipótese de convergência entre a atual doutrina de ação política das forças armadas e a premissa política que atribuiu ao poder judiciário o papel de “centro gravitacional” do sistema político, incluindo o uso do Estado de Direito no período democrático em uma “guerra preventiva” para preservar o legado da ditadura de 1964. A partir da concepção das forças armadas sobre a democracia contemporânea – a poliarquia de segurança nacional - o *lawfare* se aproxima dos aspectos prescritivos sobre o papel do judiciário no saneamento das “disfuncionalidades” do sistema político que ameaçariam a estabilidade do regime político e, por consequência, a segurança nacional. Por fim, o ensaio esboça algumas consequências dessa formulação para a democracia brasileira e como elas se relacionam com o contexto mais amplo da crise das democracias liberais.

Palavras-chave: democracia; guerra; relações civis-militares; forças armadas; justiça de transição.

ABSTRACT

This essay aims to analyze the rule of law as an instrument of war in times of peace - the so-called legal war (lawfare) - and its relationship with the country's democratization process after 1985. In addition to a brief bibliographical review, the analysis uses the original editions of the Basic Manual of the Escola Superior de Guerra (ESG) from 1976 to 2016 to test the hypothesis of convergence between the current doctrine of political action of the armed forces and the political premise that

* É doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e advogado, com graduação em direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Atualmente é pesquisador sênior do observatório sobre Defesa e Soberania Nacional do Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, professor substituto do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), coordenador-executivo da Coalizão Brasil Memória e conselheiro da Comissão de Anistia do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania.

attributed to the judiciary the role of “gravitational center” of the political system, including the use of the rule of law in the democratic period in a “preventive war” to preserve the legacy of the 1964 dictatorship. Based on the armed forces’ conception of contemporary democracy - the national security polyarchy - lawfare approaches prescriptive aspects on the role of the judiciary in resolving the “dysfunctionalities” of the political system that would threaten the stability of the political regime and, consequently, national security. Finally, the essay outlines some consequences of this formulation for Brazilian democracy and how they relate to the broader context of the crisis in liberal democracies.

Keywords: democracy; war; civil-military relationships; armed forces; transitional justice.

RESUMEN

Este ensayo tiene como objetivo analizar el Estado de derecho como instrumento de guerra en tiempos de paz – la llamada guerra legal (lawfare) – y su relación con el proceso de democratización del país posterior a 1985. Además de una breve revisión bibliográfica, el análisis utiliza las ediciones originales del Manual Básico de la Escuela Superior de Guerra (ESG) de 1976 a 2016 para probar la hipótesis de convergencia entre la actual doctrina de acción política de las Fuerzas Armadas y la Premisa política que atribuía al poder judicial el papel de “centro de gravedad” del sistema político, incluido el uso del Estado de derecho en el período democrático en una “guerra preventiva” para preservar el legado de la dictadura de 1964. A partir de la concepción de la democracia contemporánea que tienen las fuerzas armadas -la poliarquía de seguridad nacional-, el lawfare aborda aspectos prescriptivos sobre el papel del poder judicial en la resolución de las “disfuncionalidades” del sistema político que amenazarían la estabilidad del régimen político y, en consecuencia, seguridad nacional. Finalmente, el ensayo describe algunas consecuencias de esta formulación para la democracia brasileña y cómo se relacionan con el contexto más amplio de la crisis de las democracias liberales.

Palabras-clave: democracia; guerra; relaciones cívico-militares; fuerzas armadas; justicia de transición.

1 INTRODUÇÃO

Em 2019, o então presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (2019-2021), Reis Friede, publicou artigo na revista da Escola Superior de Guerra (ESG) associando a “corrupção” às “novas formas de guerras” que ameaçavam países em desenvolvimento com a falência do Estado nacional. Para o desembargador federal, a chamada “Operação Lava Jato” teria preservado com eficiência a normatividade do “Movimento Revolucionário de 1964” que, ao estruturar a justiça federal

brasileira, teria garantido a esta a sucessão do papel “estabilizador” antes atribuído às forças armadas (Friede, 2019).¹

A formulação de Friede ilustra o propósito deste ensaio: analisar o Estado de Direito como um instrumento de guerra em tempos de paz – a chamada guerra jurídica (*lawfare*) - e sua relação com o processo de democratização do país após 1985. Tal análise tem como hipótese a convergência entre a atual doutrina de ação política das forças armadas e a premissa política que atribuiu ao poder judiciário o papel de “centro gravitacional” do sistema político, incluindo o uso do Estado de Direito no período democrático em uma “guerra preventiva” para preservar as conquistas de poder da ditadura de 1964.

Para tanto, o primeiro passo será situar teoricamente a chamada guerra jurídica no espectro mais amplo da guerra (Mei, 2018). A partir de revisão bibliográfica, serão explorados os diferentes sentidos atribuídos ao termo *lawfare*, desde a considerada primeira aparição, mobilizada por Dunlap Júnior (2001, 2008 e 2017), do *lawfare* como um instrumento de “inimigos dos EUA”, às caracterizações mais recentes da guerra jurídica como uma ferramenta de desestabilização de democracias em países da periferia do capitalismo enquanto uma política de segurança nacional dos países do centro do capitalismo (Kittrie, 2010).

É a partir desse debate conceitual sobre a guerra e sua relação com o Estado de Direito que é analisado o papel atribuído ao poder judiciário na doutrina da ESG – por este artigo considerada a doutrina de segurança nacional brasileira (Lentz, 2021). A partir do exame das edições da “doutrina da ESG” realizadas após 1988, a concepção das forças armadas sobre a democracia contemporânea – segundo o conceito de “poliarquia de segurança nacional” – é relacionada com o conceito de *lawfare*, sobretudo nos aspectos prescritivos sobre o papel do judiciário no saneamento das “disfuncionalidades” do sistema político que ameaçariam a estabilidade do regime político e, por consequência, a segurança nacional (Lentz, 2022).

É importante frisar as delimitações temporais e teóricas do desenho metodológico acima. Ele se restringe às edições entre 1985 e 2016 do documento oficial que estrutura histórica e organizacionalmente a doutrina de ação política das forças armadas segundo uma determinada ideologia – a segurança nacional. A “doutrina da ESG” teve sua primeira versão unificada em 1975 e já contou com diversas denominações e edições, sendo a atual “Metodologia do Planejamento Estratégico” (Brasil, 2023). Apesar disso, tem-se que os efeitos no comportamento

1 Quanto a “normatividade”, Friede, que também é professor emérito da Escola de Estado-Maior do Exército (ECEME), se referiu aos seguintes: Ato Institucional nº 2/65 (art. 6º), Lei nº 4.878/65 (criação da Polícia Judiciária Federal), Lei nº 5.010/66 (criação do Poder Judiciário Federal), Lei Complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN) e a Lei Complementar nº 40/81 (organização do Ministério Público) (Friede, 2019).

institucional e organizacional de eventuais mudanças geram impactos de médio prazo e, por esta razão, a última edição da doutrina da ESG incluída na análise (2015) é o delimitador temporal adequado para evitar a contaminação de eventuais mudanças formais (na doutrina) ainda não institucionalizadas na organização (mudanças comportamentais).

Figura 1: Núcleo instrumental da “doutrina da ESG” (1976-2016)

ETAPAS		ESTÁGIOS					
FASE 1	Análise de Ambiente	Antecedentes					
	Análise de Poder	Plano em vigor					
FASE 2 POLÍTICA	Elaboração de cenários	Cenários prospectivos				Cenário mais provável Restos pontos básicos Cenários desejado	
		Cenários externos	Fatos portadores de futuro		Concepção Política Objetivos de Estado Objetivos de Governo		
		Conceitos fundamentais das técnicas de elaboração de cenários	Processo de avaliação dos eventos futuros	Fatores críticos			
				Matriz de influência e dependência			
			Tendências	Matriz de estratégia dos atores			
				Matriz de interesse dos atores			
Cenários probabilísticos	Técnicas de elaboração dos cenários externos		Elaboração do cenário mais provável				
FASE 3 ESTRATÉGICA	Concepção estratégica	Técnica de detalhamento					
		Técnica dos impactos cruzados					
		Objetivos					
FASE 4 GEREÇÃO	Programação	teste de adequabilidade					
		teste de exequibilidade					
FASE 4 GEREÇÃO	Execução	teste de aceitabilidade					
		Opção estratégica					
		Diretrizes estratégicas					
		Planos, programas e projetos					
FASE 4 GEREÇÃO	Controle	Orçamentos					
		Coordenação					
		Implementação					
		Acompanhamento		Avaliação			
		Realimentação					

Fonte: Lentz (2021).

Por fim, se levantam hipóteses sobre o impacto dessa formulação para a democracia brasileira e como elas se relacionariam com o contexto mais amplo da crise das democracias liberais.

2 DA GUERRA CONTEMPORÂNEA E SUA VARIAÇÃO JURÍDICA

Ao buscar delimitações para o estudo da ciência política, Schmitter (1965) observa que uma das grandes delimitações dessa área de conhecimento seria seu propósito de investigar as formas de “resolução dos conflitos de forma não violenta”. Considerando que o conflito seria inerente às relações de poder, não se trataria de eliminá-lo, mas sim de domesticá-lo. Daí que a própria terminologia “resolução” seria imprópria, uma vez que o conflito sobrevive, porém, dentro de parâmetros anteriores à violência explícita, direta e bélica entre grupos de determinada comunidade política (Schmitter, 1965). Em outros termos, trata-se justamente de evitar “o confronto violento entre grupos politicamente organizados”, ou seja, a guerra (Mei, 2018, p. 474). Se a função da política seria essa, nos termos de Clausewitz, a própria guerra seria uma extensão da política, só que por outros meios – a violência. É dizer que política e violência estão diretamente ligadas às relações de poder moderno. Não por acaso, a própria definição já clássica de Weber

(1993) sobre o Estado destaca o meio distinto que essa organização reivindica – o monopólio da violência legítima².

Isso demonstra que a guerra é um fenômeno intrinsecamente político, isto é, de natureza histórico-social e, por esta razão, polissêmico (Mei, 2018). Estando a paz no outro extremo, o intervalo que a separa da guerra admite todas as variações possíveis que as vontades políticas estabelecem nas relações conflitivas ou cooperativas. Em uma só palavra: a guerra é um camaleão (Mei, 2018). São os contextos históricos de cada época, com suas configurações de relações de dominação social e política, que definem os contornos conjunturais e estruturais da guerra, assim como suas variações intermediárias entre os dois extremos. Por se constituir um fenômeno histórico-social, não apenas fatores militares importam para a guerra, mas também políticos, econômicos, culturais e científico-tecnológicos, sobretudo para sua delimitação mais abrangente. Dessa maneira, o senso comum que reduz a guerra à sua variação militar estereotipa, por seu típico instrumento, tanto as causas quanto os objetivos políticos que estruturam a noção de guerra.

É nesse contexto mais amplo que podemos incluir a chamada “guerra jurídica” – o *lawfare*. Após os dois grandes conflitos mundiais do século XX, sobretudo com a introdução das armas nucleares e da escala industrial da carnificina humana, a guerra interestatal entrou em declínio, seja por imperativos morais, seja por sobrevivência do próprio sistema capitalista no âmbito global. Com isso, sobretudo “em tempos de paz”, outras formas de domesticação de conflitos ascenderam nas relações interestatais, assumindo-se múltiplas nomenclaturas que destacam os aspectos táticos e subjagam seus aspectos políticos: guerra não convencional, guerra irregular, guerra de quarta geração (4GW), guerra pós-moderna, guerra degenerada, guerra assimétrica, guerra antiterrorista (Mei, 2014).

Enquanto fruto dessa inflexão, a variação tática do Estado de Direito como instrumento de guerra assumiu diversas formulações descritivas e conceituais. Como aponta a revisão da literatura específica formulada por Silva Filho e Fernandes (2022), uma das primeiras formulações definiram o *lawfare* como a substituição da guerra, constituindo-se um instrumento pacífico de resolução de conflitos – seria um duelo entre palavras e não de espadas.

Em sentido distinto, a definição que destaca o “uso estratégico do direito” para efetivar objetivos políticos seria observada pelos generais chineses Liang e Xiangsui (1999) ao descreverem as novas formas de guerra contemporânea, é dizer, as formas alternativas de guerra ou ainda “não militares”. É nessa direção “realista” do *lawfare* que frequentemente são lembradas as duas formulações do general Dunlap Júnior (2001). A primeira, como uma manipulação estratégica de

2 Eis delimitação conceitual: “o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão” (Weber, 1993, p.62).

leis humanitárias contra a liderança global dos Estados Unidos da América (EUA) (Dunlap Júnior, 2001). A segunda “tecnifica” o *lawfare*, descrevendo-o enquanto uma “estratégia de usar - ou abusar da lei – como substituto dos meios militares tradicionais para alcançar um objetivo de combate” (Dunlap Júnior, 2008, p. 146). Esta visão mais operativa – e despolitizada – do *lawfare* também é descrita como “o uso estratégico do direito para deslegitimar, prejudicar ou aniquilar o inimigo” (Martins; Martins; Valim, 2019, p. 26).

Ainda que variem as definições, importa observar o direito como um instrumento de guerra que, como tal, se constitui meio para objetivos políticos. É nessa perspectiva que países centrais do capitalismo incluem o *lawfare* em suas doutrinas estratégicas – mormente de segurança nacional. No caso dos EUA, a guerra ao terrorismo teria incorporado o uso estratégico do direito para objetivos operacionais - uma vez mais sofisticadas e menos letais, algumas variações de *lawfare* seriam instrumentos eficazes para promover os objetivos de segurança nacional do país (Kittrick, 2010). A principal variação seria aquela articulada com operações psicológicas orientadas por fundamentos da semiótica no amplo sistema de informações em determinado território (Tiefenbrun, 2010).³ Tal qual um teatro de guerra, o *lawfare* se desmembraria em suas dimensões geográficas – território, armamentista – sistema de justiça, e externalidades – meios de comunicação (Comaroff; Comaroff, 2006). Por fim, a visão operativa destaca um adversário político – e não um militar – como alvo do *lawfare* por meio de ações políticas – e igualmente não militares (Silva Filho; Fernandes, 2021).

A partir do contexto regional recente, algumas interpretações recorrem justamente à noção de *lawfare* como instrumento de guerra para atingir objetivos de natureza geopolítica dos EUA na América Latina (Amorim, Proner, 2022; Skinner, 2022). Considerando a inflexão de políticas neoliberais contrariar seus interesses hegemônicos e a ascensão de iniciativas regionais de desenvolvimento, o país teria lançado os instrumentos de *lawfare* através “da manipulação da vontade política, seja através de golpes de Estado ou através de sanções econômicas capazes de

3 As revelações Edward Snowden são um bom exemplo de uso da ciência comportamental (behaviorismo) e da psicologia social como instrumentos de contrainteligência e influência cibernética da estratégia de Segurança e revisão estratégica de defesa e segurança do Reino Unido. Conforme relatório classificado como “ultrassecreto”, assinado por Mandeep Dhani, o “Grupo de Pesquisa e Inteligência sobre Ameaça Conjunta” (tradução livre), o JTRIG (sigla em inglês) teria como alvo “uma série de atores individuais, de grupo e estatais em todo o mundo que representam ameaças criminais, de segurança e de defesa. A equipe do JTRIG usa uma variedade de técnicas para, por exemplo, desacreditar, interromper, atrasar, negar, degradar e dissuadir. As técnicas incluem: upload de vídeos do YouTube contendo mensagens persuasivas; estabelecer pseudônimos online com contas do Facebook e Twitter, blogs e membros de fóruns para conduzindo HUMINT ou incentivando a discussão sobre questões específicas; enviar e-mails e mensagens de texto falsos, bem como fornecer recursos on-line falsos; e criação de sites de comércio falso” (Dhani, 2011, p. 2);

destruir a economia nacional [desses países], utilizando a informação, as sanções econômicas e a desmoralização intelectual dos opositores” (Skinner, 2022, p. 56). Esse condicionamento dos Estados nacionais latino-americanos à “geopolítica do desenvolvimento” seria identificada na mudança estratégica dos EUA em sua política externa – as motivações ideológicas e morais (democracia, direitos humanos e desenvolvimento econômico) para construir um império militar – foram substituídas por diversas intervenções indiretas (desestabilizações de governos) para atingir seus objetivos geopolíticos (Fiori; Nozaki, 2019).

3 DA POLIARQUIA DE SEGURANÇA NACIONAL⁴

É nesse quadro conceitual do *lawfare* como um instrumento de guerra, segundo seus objetivos geopolíticos, que se propõe mirar para o caso brasileiro conforme seu contexto doméstico. A transição operacional – ou ainda, a integração entre os meios militares e jurídicos da guerra – pode ser observada pela transição inacabada para um regime liberal-pluralista (Dahl, 2015).

O último período autoritário brasileiro foi marcado pelo signo ideológico da segurança nacional configurada também pelo alto grau de coesão entre judiciário e forças armadas no uso do Estado de Direito para legalizar o aparato repressivo e o regime de exceção (Pereira, 2010; Schinke, 2016)⁵. Após as ditaduras dos generais, a permanência dessa ideologia nas estruturas institucionais pós 1985 oferecia poucos empecilhos – se é que algum – para a reconfiguração do direito como instrumento de guerra visando atingir objetivos políticos. Notadamente, a desestabilização e derrubada de um governo contrário aos “objetivos nacionais fundamentais” segundo a mirada da segurança nacional (Lentz, 2022).

Isso pode ser melhor observado na “versão democrática” da doutrina de ação política das forças armadas (Lentz, 2021). Primeiro, como um dos sintomas da transição inacabada: a manutenção da escola de ação política das forças armadas que recruta e socializa uma elite liberal-conservadora no país (ESG) e segue institucionalizada no sistema de ensino do Exército; da permanência de sua mentalidade nas relações civis-militares; e de sua atualização para os novos contextos conjunturais pós-1985. Segundo, como expressão da concepção peculiar da doutrina da ESG sobre o regime democrático contemporâneo, a poliarquia de segurança nacional, que passo a caracterizar a seguir.

Basicamente, após 1988, a doutrina da ESG incorporou diversos elementos poliárquicos em sua concepção de democracia. Essa “virada pluralista” ampliou o espectro de centros de poder como atores relevantes do sistema político

4 Esta seção é uma versão revisada de alguns fragmentos da tese de doutorado que abordou o tema (Lentz, 2021).

5 Vale mencionar que essa integração foi média no Chile e muito baixa na Argentina, como demonstra o estudo comparativo de Pereira (2010).

(grupos de pressão e eleitorado), valorizou o poder da influência na formação de comportamentos e do papel politizador dos partidos políticos e integrou o respeito às minorias e aos direitos individuais. Além disso, suprimiu uma visão da democracia a partir de seus antagonistas, excluindo o “princípio da autodefesa” e pondo no centro de seu modelo a formação de consensos, maiorias e solução pacífica de conflitos (Lentz, 2022).

Tal virada pluralista foi absorvida pela permanência de convicções que já se aproximavam da democracia liberal-pluralista e se afastavam da democracia participativa. Ao manter as elites como as intérpretes legítimas da “Vontade Nacional”, a doutrina da ESG conservou o confinamento da participação política ao voto, relegando a grande maioria “não elite” ao papel de eleitor na democracia, sem engajamento da cidadania no processo decisório nacional. Pelo contrário, haveria uma tácita relação de subordinação entre elites e não elites associada às relações entre capital e trabalho na hierarquia social, pois a doutrina da ESG reconhece sua preferência pelo “Empresariado” nas relações eleitorais. Nessa direção, cultura política e ideologia hegemônica do sistema político permaneceram como pontos estruturais e o humanismo cristão conservador a principal base ontológica da democracia (Lentz, 2022).

Apesar dessas adaptações, a poliarquia de segurança nacional preservou plenamente sua vocação contrarrevolucionária: a estabilidade política da ordem de segurança nacional presidiria o processo decisório nacional. Reconhecendo o conflito político como uma disfunção do sistema político, a doutrina estabelece diversos parâmetros de natureza ideológica para os atores políticos do regime democrático, visando condicionar sua interação política e a própria política nacional ao núcleo de crenças dos objetivos nacionais. Neste ponto, ressalta-se a importância da memória política, pois seria a interpretação da mesma que estabeleceria um veto ideológico aos atores políticos no exercício do poder político (Lentz, 2022).

Daí que ganha relevo a tradução da estabilidade política como manutenção da ordem estabelecida em face de contestações. A doutrina da ESG refinou o complexo de interações políticas, considerando que os atores individuais e coletivos “competem, cooperam e, eventualmente, mas não raramente, entram em conflito” visando uma melhor posição junto “ao centro (ou centros) do processo decisório nacional” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b). Em certa medida, a “expressão aberta de divergências” poderia ser resolvida pela competição política, conforme seus canais institucionais “que possibilitam a negociação e a alternância” e pressupõem existir entre os atores políticos “um consenso em profundidade quanto às suas regras básicas de funcionamento, isto é, as regras estruturadoras, concernentes à conquista, à manutenção, ao exercício e ao controle do poder” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b).

Entretanto, na poliarquia de segurança nacional o conflito político foi incorporado como uma disfunção do sistema político (Lentz, 2022). Assim como

os inconformismos, os conflitos admitiriam diferentes graus e, em determinadas hipóteses, poderiam acarretar a desestabilização ou até a derrubada da ordem estabelecida. Como resultado, o anterior índice de estabilidade e suas variáveis do inconformismo político foram substituídos pelos fatores de interação dos Poderes do Estado e de estabilidade do sistema político democrático a serem mensurados segundo seus mecanismos de freio e contrapesos, considerando que o “centro decisório estatal – O Governo, com seu braço executivo e seu suporte legislativo – deve ser capaz de responder com decisões adequadas, suficientes e oportunas, às demandas do Povo” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b). Quanto melhor a qualidade dessa interação, maior seria essa capacidade.

Quadro 1: Disfuncionalidades do sistema político

	Executivo	Legislativo
Disfunções	populismo	fisiologismo clientelista
	perda de iniciativa	atitudes meramente eleitoreiras
	perda do poder de barganha	ausência ou excesso de liderança
	desvios no exercício da representação	
	tentativa da concentração hegemônica do Poder	
	inadequação do processo legislativo	
	desestruturação ou polarização ideológica do quadro partidário	

Fonte: Lentz (2021).

No caminho inverso, seria a “baixa qualidade” das interações entre os Poderes Estatais que produziria as disfuncionalidades do sistema político. É neste quadro conceitual que a doutrina exemplifica os fatores desestabilizantes da ordem que “ultrapassam os níveis ordinários de tolerância” (Brasil, 2009b; 2014b). Sem a doutrina revelar o significado de cada comportamento evocado, tampouco quais seriam esses “níveis ordinários de tolerância”, é interessante notar como esses fatores desestabilizantes se apresentam de forma altamente discricionária e, implicitamente, interpretados pelo conjunto de crenças ontológicas e políticas da doutrina (Lentz, 2022).

De regra, tais disfuncionalidades, num primeiro estágio, seriam superadas pelos “mecanismos reequilibradores” do sistema político, seja ele presidencialista ou parlamentarista (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b). Porém, na poliarquia de

segurança nacional, uma vez fracassados os mecanismos, as disfuncionalidades caminhariam rumo ao “estado de tensão”, gerado tanto por “intransigência dos atores” quanto pela “dimensão das demandas ante a capacidade de resposta do Sistema” que, uma vez agravado, se desdobraria “em manifestações de inconformismo, mais ou menos agressivas, oriundas do ambiente político-social interno” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b). É neste terceiro estágio disfuncional do sistema político – estado de tensão - que as manifestações de inconformismos revelariam indesejadas tendências revolucionárias, especialmente porque as crises geradas por tentativas de atores em estabelecer “comunicação paralela em relação aos canais institucionalizados e com os ocupantes do centro decisório do Sistema” poderia abrir caminhos a serem explorados “por outros atores políticos no sentido de atacar as bases estruturais desse mesmo Sistema, para rompê-lo e substituí-lo, em claro processo de mudança revolucionária” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b).

Quadro 2: Estágio das crises

CONTROLÁVEL			INCONTROLÁVEL
aspirações e necessidades atendidas	instabilidade política	pressões sobre interesses vitais	invasão do território
			dever de ingerência
	crise econômica	contestação interna às instituições	insurreição interna
	exclusão social		antagonismo histórico
credibilidade do governo/instituições	acesso a tecnologia		
harmonia internacional			
Conflito			
Paz	Crise Interna e Crise Internacional		Conflito Político-Estratégico
Negociação			
Força			

Fonte: Lentz (2021).

A partir da edição de 2009, a poliarquia de segurança nacional passou a prever que tanto na crise quanto no processo de mudança revolucionária ocorreria um “vácuo de poder”, isto é, um conflito no “processo decisório central” provocado tanto por decisões quanto por ausência delas, a respeito de demandas sociais ou específicas (BRASIL, 2009b; 2014b). Uma vez instaurado, seria inevitável que esse vácuo de poder fosse preenchido por “mecanismos institucionalizados de reequilíbrio do Sistema” ou, se os mesmos não chegarem “a tempo”, preenchido:

[...] seja pelo deslocamento, não institucionalizado, do poder decisório para determinados atores conjuntamente

relevantes, no que se denomina golpe de Estado, seja pela mudança radical do próprio Sistema em suas estruturas, no que se denomina ‘Revolução’ (Brasil, 2002; 2006b).

A doutrina não é categórica, mas pode-se concluir que o golpe de Estado seria a solução estabilizante – definida assepticamente como um “deslocamento não institucionalizado do poder decisório para determinados atores conjuntamente relevantes” – e a Revolução a solução desestabilizante (Lentz, 2021).

Eis a caracterização do conceito proposto de poliarquia de segurança nacional. A hipótese sustentada por este artigo é que a partir do segundo e do terceiro estágio de “saneamento” das disfuncionalidades do sistema político que a poliarquia de segurança nacional indica se relacionar diretamente com o *lawfare*. E essa relação é fundamentalmente estabelecida pela atribuição ao Poder Judiciário a função de “centro gravitacional” do sistema político.

A respeito, a referida virada pluralista da doutrina da ESG produziu uma revisão do tratamento anterior dispensado às instituições políticas. Primeiro, na caracterização dos três poderes instituidores do Estado de Direito. Segundo, no alargamento dos centros de poder na disputa pela direção do processo decisório nacional e na qualificação das variáveis que delimitam o sistema de comportamento político da democracia.

O Estado de Direito esteve em todas as edições pesquisadas como elemento indispensável dos regimes considerados democráticos, especialmente por instituir o ordenamento jurídico para disciplinar as relações entre Estado e Sociedade visando a “prevenção do arbítrio” (Brasil, 1975; 1988; 2002; 2006a; 2009a; 2014a). Quanto a seu estatuto na doutrina, o ordenamento jurídico passou a ser elevado a uma instituição política, uma “macroinstituição” que se confundiria com o próprio Estado e a Lei, tendo repercussão em todas as dimensões da vida em sociedade por formalizar a “expressão política” e produzir estímulos em todas as demais “expressões do poder nacional” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b). Nessa mudança de patamar foram conservados os condicionamentos “histórico-culturais” ao Estado de Direito, devendo o ordenamento jurídico se constituir uma “expressão da cultura do Povo”, espelhando “o próprio caráter do Povo e a natureza do desenvolvimento de suas elites, notadamente as elites políticas e jurídicas” (Brasil, 2002; 2006; 2009b; 2014b). Por isso, na poliarquia de segurança nacional o Estado de Direito refletiria “as doutrinas ou ideologias políticas dominantes”, se constituindo parte imprescindível “à aplicação destas, ou de seus critérios, ao corpo social” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b).

Nesse sentido, após 1988 a natureza política do Poder Judiciário foi acentuada, sendo este poder apontado como parte da elite política, responsável pela representação política enquanto intérprete “consciente e criativo” da “Vontade Popular” articulada aos “Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b).

Nas sociedades democráticas, esse papel de intérprete consciente e criativo é desempenhado pelas elites e lideranças políticas, seja sob a instituição da Representação Política, seja através do exercício de cargos no Legislativo, no Executivo e no Judiciário, recebendo apoio ou crítica de outras parcelas das elites e de outras lideranças, políticas ou não, que atuam nos Partidos ou nos Grupos de Pressão (Brasil, 2022).

Na esteira dessa atribuição representativa, a poliarquia de segurança nacional atribuiu ao Judiciário a função de ser o centro gravitacional do sistema político, tendo em vista que em democracias liberais-pluralistas a cúpula judicial desempenharia o papel de moderador dos impasses entre Executivo e Legislativo e ao manter a “equidistância dos interesses políticos em jogo” realizaria a moderação do sistema político lançando mão “dos instrumentos institucionais para zelar por seu reequilíbrio em face de crises graves” (Brasil, 2002; 2006b; 2009b; 2014b). Já a equidistância se refere a existência “de um Judiciário independente e imparcial, acessível à população e que lhe inspire confiança” como indispensável para sua função moderadora visando “a manutenção do equilíbrio e da paz social” (Brasil, 2014b; 2009b; 2006b; 2002).

É exatamente a cobrança de eficácia desse papel que podemos observar nas declarações do general do exército Hamilton Mourão, em setembro de 2017, enquanto integrante à época do Alto Comando do Exército brasileiro (Valente, 2017). Em palestra prestada aos “irmãos” da loja maçônica do Grande Oriente em Brasília, Mourão afirmou que seu colegiado previa como parte das aproximações sucessivas uma “intervenção militar”, caso o judiciário falhasse na solução do “problema político” resultado da Lava Jato:

Até chegar o momento em que ou as instituições solucionam o problema político, pela ação do Judiciário, retirando da vida pública esses elementos envolvidos em todos os ilícitos, ou então nós teremos que impor isso [...]. Então, se tiver que haver, haverá [ação militar]. Mas hoje nós consideramos que as aproximações sucessivas terão que ser feitas (Valente, 2017)⁶.

Aqui se poderia inferir um encontro entre teoria e prática, resultando no “deslocamento” de poder em face das “disfuncionalidades” mencionadas. Em

6 Como é sabido, tratava-se da prisão e da inelegibilidade do pré-candidato à presidência da República do Partido dos Trabalhadores (PT), o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, à época o principal alvo da “Operação Lava Jato” e líder nas pesquisas de intenção de voto. Ambas foram confirmadas em abril de 2018, retirando o ex-presidente do pleito posteriormente vencido pelo próprio Mourão, enquanto candidato à vice-presidente da chapa de Jair Bolsonaro, capitão do Exército da reserva.

relação à teoria democrática, é de se notar que a doutrina claramente sugere a conservação do mito moderador. Trata-se da concepção de Stepan (1985) a respeito do papel atribuído às forças armadas no Brasil pelo próprio sistema político, até o golpe de 1964, quando referida função teria sido interrompida. Conforme João Q. de Moraes, sua caracterização como um mito decorre da combinação de seu sentido retórico, como uma prática ideológica, e de seu significado político efetivo: a função moderadora enquanto uma falsa analogia ao poder moderador do imperador visando encobrir interesses das elites nacionais convergentes (Moraes, 1985).

A principal novidade que representa a poliarquia de segurança nacional, relacionando-a ao conceito de *lawfare*, é justamente o deslocamento da instituição responsável pelo mito moderador. Há um claro deslocamento de responsabilidade institucional para a cúpula do poder judiciário, cabendo a esta a função estabilizante da ordem de segurança nacional. Logo, o poder de transformação da soberania popular e da representação seriam “moderados” por essa instituição, para que não escapem da síntese ideológica dos objetivos nacionais estruturada na doutrina de ação política da ESG.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto até aqui, pode-se concluir por três hipóteses de relação entre *lawfare* e democracia no caso brasileiro. Primeiro, a convergência da percepção de Friede (2019) sobre o “papel moderador” do judiciário com a concepção atual de democracia das forças armadas – a poliarquia de segurança nacional. O legado autoritário entre as elites judiciárias e militares teria criado as condições domésticas para a utilização do sistema judiciário como instrumento de guerra para atingir determinados objetivos. Quanto a quais seriam esses objetivos, do ponto de vista da doutrina de ação política, se teria a intenção das elites nacionais de “corrigir” as disfuncionalidades do sistema político produzidas por objetivos de governo contrários aos objetivos nacionais fundamentais.

Segundo, a natureza geopolítica desses objetivos pode ser observada pelos seus efeitos no desenvolvimento nacional do país. Segundo dados do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Inep), a operação Lava Jato – apontada por parte da literatura mencionada neste artigo como uma “operação de *Lawfare* no Brasil” (Amorim; Proner, 2022; Martins; Martins; Valim, 2019; Skinner, 2022) teria produzido ao menos três vezes mais danos econômicos do que os recursos recuperados (Skinner, 2023). Em relação ao principal alvo da operação, somente a Petrobrás passou de 446 mil empregados em 2013 para cerca de 186 mil em 2016; a construtora Engevix, no mesmo período, encerrou contratos de 82% de seus funcionários (de 17.000 a 3.000). Ao todo, segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2021), foram perdidos R\$172 milhões de investimentos e 4,4 milhões de empregos. Neste ponto,

as perdas alcançam 40 vezes o valor recuperado pela operação (Augusto Júnior; Gabrieli; Alonso Júnior, 2021).

Terceiro, o impacto do *lawfare* no sistema político teria sido desestabilizador. O deslocamento do poder político para a cúpula judiciária, a partir de práticas de exceção, teria refletido a partidarização do aparato do Estado “para perseguir, combater e impedir seus opositores políticos” e de diversas maneiras sabotar políticas públicas, produzindo “desequilíbrio e instabilidade jurídica e política e esconde as condições necessárias para a manutenção do próprio Estado Democrático de Direito” (Aguar *apud* Silva Filho; Fernandes, 2020).

As três hipóteses acima podem servir apenas como uma contribuição inicial para os estudos que se interessarem na investigação de um fenômeno da história da república brasileira: a participação dos militares na política nacional. Se até a década 1980 contava com importante tradição de estudos nas ciências sociais do país, problemas de pesquisa como a politização da instituição militar e a militarização da política e da sociedade perderam espaço na academia e foram em grande medida deslocadas para os estudos estratégicos. Na retomada dessa tradição, valendo-se do substantivo desenvolvimento dos estudos sobre defesa nacional e segurança internacional, que se insere este artigo.

REFERÊNCIAS

ALONSO JÚNIOR, Antônio, AUGUSTO JÚNIOR, Fausto; GABRIELLI, José S. (org.). *Operação Lava Jato: crime, devastação econômica e perseguição política*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

AMORIM, Celso; PRONER, Carol. *Lawfare e geopolítica: América Latina em foco. Sul Global*, v. 3, n. 1, p.16-33, 2022.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Fundamentos do método de planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: ESG, 2002.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico da Escola Superior de Guerra: elementos doutrinários*. Rio de Janeiro: ESG, 2006^a. v.1.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico da Escola Superior de Guerra: assuntos específicos*. Rio de Janeiro: ESG, 2006b. v. 2.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico da Escola Superior de Guerra: elementos doutrinários*. Rio de Janeiro: ESG, 2009a. v.1.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico da Escola Superior de Guerra: assuntos específicos*. Rio de Janeiro: ESG, 2009b. v.2.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico da Escola Superior de Guerra: elementos fundamentais*. Rio de Janeiro: ESG, 2014a. v. 1.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico da Escola Superior de Guerra: assuntos específicos*. Rio de Janeiro: ESG, 2014b. v.2.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1975.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1988.

BRASIL. *Metodologia do planejamento estratégico*: [Escola Superior de Guerra]. Rio de Janeiro: ESG, 2023.

COMAROFF, Jean; COMAROFF, John L. *Law and disorder in the postcolony*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. I. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DIEESE. *Implicações econômicas intersetoriais da operação lava jato*. São Paulo, 16 mar. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublishacoes/2021/impactosLavaJatoEconomia.html>. Acesso em: 20 out. 2023.

DHAMI, Mandeep K. Behavioural Science Support for JTRIG's (Joint Threat Research and Intelligence Group's) effects and online humint operations. *Human Systems Group*, Information Management Department, 10 mar. 2011.

DUNLAP JÚNIOR, Charles. *Introducción a la guerra jurídica - Manual básico*. *Military Review*, ago. 2017.

DUNLAP JÚNIOR, Charles. *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts*. Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference Carr Center for Human Rights Policy Kennedy School of Government, Harvard University Washington, D.C., November 29, 2001.

DUNLAP JÚNIOR, Charles. Lawfare today: a perspective. *Yale Journal of International Affairs*, Winter, 2008.

FIORI, José Luis; NOZAKI, William. Conspiração e corrupção: uma hipótese muito provável. *Jornal GGN*, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/third-part-works/good-articles-that-i-recently-have-read/11237-7714>. Acesso em: 4 maio 2023.

FRIEDE, Roy Reis. A corrupção enquanto fenômeno mundial e fonte de financiamento das novas guerras. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 71, p. 178-191, maio/ago. 2019.

KITTRIE, Orde F. Lawfare and U.S. national security. *Case W. Res. J. Int'l L.*, v. 43, p. 393, 2010. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1162&context=jil>. Acesso em: 4 maio 2023.

LENTZ, Rodrigo. Pensamento político dos militares no Brasil: mudanças e permanências na doutrina da ESG (1974-2016). 2021. *Tese* (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2021.

LENTZ, Rodrigo. *República de segurança nacional: militares e política no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Rosa Luxemburgo, 2022.

LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. *Unrestricted warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.

MARTINS, Cristiano; MARTINS, Valeska T.; VALIM, Rafael. *Lawfare: uma introdução*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

MEI, Eduardo. Guerra. In: SAINT, Héctor L. S.; VITELLI, Marina G. (org.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 474- 476.

PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SCHINKE, Vanessa D. *Judiciário e Autoritarismo: regime autoritário (1964-1985), democracia e permanências*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2016.

SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de política. Apud: *Cadernos da UnB*, v. 8, n. 2, p. 31-39, 1965.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; FERNANDES, Lia Raquel Sousa Rabelo. Lawfare e danos sociais no impeachment de Dilma Rousseff em 2016. In: Larissa Ramina (org.). *Lawfare e América Latina a guerra jurídica no contexto da guerra híbrida*. 1ed. Curitiba: Íthala, 2023. v. 2. p. 957-976.

SKINNER, Marta. Lawfare y el desmantelamiento del desarrollismo en América Latina. In: Larissa Ramina (org.). *Lawfare e América Latina a guerra jurídica no contexto da guerra híbrida*. 1ed. Curitiba: Íthala, 2022. v. 2. p. 55-92.

TIEFENBRUN, Susan W. Semiotic Definition of Lawfare. *Case W. Res. J. Int'l L.* v. 29, 2010. Disponível em: <http://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol43/iss1/3>. Acesso em: 4 maio 2023.

VALENTE, Rubens. General fala em intervenção se Justiça não agir contra corrupção. *Folha de São Paulo*. 17set2017, Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1919322-general-do-exercito-ameaca-impor-solucao-para-crise-politica-no-pais.shtml>. Acesso em 9 maio 2023.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Ed. Cultrix, 1993.

Recebido em: 18 set. 2023.

Aceito em: 25 set. 2023.

Esta revista foi impressa na gráfica da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
Fortaleza de São João - Av. João Luís Alves, s/n - Urca - Rio de Janeiro - RJ
CEP 22291-090 - www.esg.br