

DIREITO E MOEDA NA RETOMADA DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA: O *LAWFARE* E A BOMBA-DÓLAR

RECEBIDO EM:	26.2.2026
APROVADO EM:	18.5.2026

Marcelo Augusto Boscato

 <https://orcid.org/0000-0002-2552-3057>

Universidade de São Paulo (USP)

São Paulo, São Paulo, Brasil

E-mail: marceloboscato@usp.br

Ernani Teixeira Torres Filho

 <https://orcid.org/0000-0001-9588-5769>

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: ernanit@hotmail.com

Para citar este artigo: BOSCATO, M. A.; TORRES FILHO, E. T. Direito e moeda na retomada da hegemonia norte-americana: o *lawfare* e a bomba-dólar. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, SP, v. 20, n. 1, e18555, 2026. <http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direito-mackenzie.v20n118555>.



• MARCELO AUGUSTO BOSCATO
• ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

- **RESUMO:** Essa pesquisa se insere no campo da economia política internacional. Seu objeto estuda a dinâmica expansiva do poder com análises geoeconômicas-geopolíticas interdisciplinares. As perguntas sobre a crise/retomada da hegemonia norte-americana estiveram na origem do campo e seguem importantes. Recentemente, estruturou-se o conceito de “bomba-dólar” como uma ferramenta político-estratégica norte-americana criada após o atentado de 11/9/2001. A expressão jurídica dessa ferramenta é relevante, embora o direito seja marginal no debate. A proposta é entender a instrumentalização jurídica da bomba-dólar. Como método, analisou-se a resposta jurídica-institucional ao atentado de 11/9. Esse evento inicia o recorte temporal que vai até 2013. Como resultado, notou-se que o direito foi um instrumento (identificado como *lawfare*) contra uma ameaça à segurança nacional. Isso permitiu a emergência da bomba-dólar. Concluiu-se que essa dinâmica jurídico-monetária garantiu/garante várias opções para dispor da atual reestruturação sistêmica, indicando que afirmações sobre a crise terminal norte-americana devam ser feitas com maior cautela.

- **PALAVRAS-CHAVE:** Direito; dólar; poder.

LAW AND CURRENCY IN THE REASSERTION OF U.S. HEGEMONY: LAWFARE AND THE DOLLAR BOMB

- **ABSTRACT:** This research is situated within international political economy. Its object examines the expansive dynamics of power through interdisciplinary geoeconomic-geopolitical analysis. Questions on the crisis/ resumption of U.S. hegemony were foundational to the field and remain central. More recently, the concept of the “dollar-bomb” was structured as a U.S. political-strategic tool created after the 9/11 attacks. Its legal expression is relevant, although law remains marginal in the debate. The proposal is to understand the legal instrumentalization of the dollar-bomb. Methodologically, the legal-institutional response to 9/11 was analyzed. This event marks the temporal framework extending to 2013. The findings indicate that law functioned as an instrument (identified as *lawfare*) against a threat to national security, enabling the emergence of the dollar-bomb. It is concluded that this legal-monetary dynamic has provided/provides options for



managing the current systemic restructuring, suggesting that claims of terminal U.S. decline should be made with greater caution.

■ **KEYWORDS:** Law; dollar; power.

1. Introdução

O campo da economia política internacional (EPI) se formou pela inadequação das ferramentas científicas para a reflexão sobre as mudanças do sistema interestatal na década de 1970. A proposta foi aproximar os campos da economia e da política internacionais para uma melhor compreensão dessa dinâmica. Formou-se um consenso inicial sobre uma “crise norte-americana” e sobre a “necessidade” de uma superpotência para assegurar a estabilidade sistêmica. Essa compreensão se tornou a base das principais escolas da EPI: (a) marxista/neomarxista (ciclos hegemônicos de Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein), (b) liberal/neoliberal (interdependência complexa de Joseph Nye e Robert Keohane) e (c) realista/neorrealista (teoria da estabilidade hegemônica de Robert Gilpin e Charles Kindleberger) (Fiori, 2004, p. 16-29). Opostos a esse consenso, Maria da Conceição Tavares (1985, 1997) e José Luís Fiori (2004) compreenderam o fenômeno de forma diversa.

Maria da Conceição Tavares (1997, p. 55-56) defendeu que não havia uma “crise” da hegemonia, mas sim um reordenamento do sistema capitalista global. Para ela, as crises que colocaram em risco a hegemonia norte-americana foram contornadas por ações que a reafirmaram, divididas em elementos geoeconômicos e geopolíticos. Os primeiros se basearam na diplomacia do dólar por meio da globalização financeira e da disposição do dólar como moeda de referência internacional. Os segundos se basearam na diplomacia das armas por meio da assimetria do poder militar norte-americano. José Luís Fiori (2014, p. 11-20), com a tese do “paradoxo do hiperpoder”, defendeu que as superpotências não estabilizam o sistema, mas são as causas das instabilidades ao criarem e recriarem as estruturas políticas por meio do conflito e da guerra para seguirem acumulando e exercendo poder — o que envolve o uso de diversos recursos. Essa compreensão foi a base da estruturação do “programa de pesquisa do poder global”, inserido na EPI. O programa se concentrou no estudo teórico e metodológico do “poder” de uma perspectiva transdisciplinar. O poder é tratado como fenômeno e como conflito de definições tautológicas, manifestando-se por uma relação de exercício de



- MARCELO AUGUSTO BOSCATO
- ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

poder que pressiona a si mesma e por uma disputa intersocial para concentrar em si as possibilidades de acúmulo (Fiori, 2004, p. 34-38; 2007, p. 16-20; 2014, p. 20-21; 2024, p. 28-34, p. 53-55).

Partindo-se dessa abertura disciplinar da EPI, recentemente iniciou-se um diálogo do direito (e da metaética em geral) com o campo (Fiori, 2018, 2021, 2024; Boscato, 2025). Investigou-se a aporia jurídica relacional presente no conflito do Sudoeste Asiático em relação à definição do “justo” e do “injusto”. Conclui-se que há uma impossibilidade lógica de um consenso universal e estático em relação ao “justo” no direito internacional. Isso é devido à impossibilidade de acúmulo progressivo de premissas que se direcionem a uma decisão arbitral neutra, racional e científica a serviço da pacificação da relação social. Cada unidade política opera em um juízo de justiça particular para a promoção de sua política-estratégia (intuitiva e racional) de expansão social. Defende-se a titularidade do “melhor direito” em uma dinâmica multidimensional do particular (nacional) ao universal (internacional). Isso garante um juízo permissivo mutável de ações reativas, proativas e criativas na “legítima defesa” de não “cair” na relação.

Partindo desse resultado, o presente artigo busca afirmar o direito como instrumento político-estratégico do poder norte-americano a serviço da estruturação da “bomba-dólar”. Na primeira seção, analisar-se-á a emergência da bomba-dólar como instrumento do poder monetário criado após o atentado de 11/9/2001. Na segunda, analisar-se-á a resposta jurídico-institucional norte-americana ao desafio do terrorismo logo após o atentado de 11/9/2001. Na terceira, associar-se-á essa resposta jurídica à emergência do *lawfare*, compreendido como ferramenta de poder na perspectiva realista, analisando-se conjuntamente as perspectivas marxista e liberal. Por fim, concluir-se-á que a dinâmica do *lawfare* permitiu a emergência da bomba-dólar, pois garantiu um controle do “critério” do justo por meio da assimetria de poder criada pelo dólar. Tal assimetria persiste na atual conjuntura e garante amplitude político-estratégica considerável.

2. A bomba-dólar

Desde a segunda metade do século XX, o dólar permite aos norte-americanos uma projeção de poder inédita no sistema interestatal. Sua dupla natureza, funcional e estrutural, criou liberdade de expansão monetária sem restrição de balança para o emissor. Essa liberdade é expansiva e garante uma assimetria hierárquica devido à necessidade



de os demais atores acumularem dólar para operarem a sua própria “restrição de sobrevivência”¹ (Torres, 2018, p. 317-319; 2019, p. 22-34; 2020, p. 15-26). A assimetria permite o uso do dólar como um instrumento de poder a serviço da guerra e do conflito, o que se pode chamar de “bomba-dólar”.

Como o dólar responde por 90% de todas as liquidações cambiais, na prática, a moeda norte-americana se torna parte de quase todas as transações financeiras transfronteiriças (Bank for International Settlements, 2025). Esse instrumento se caracteriza por ser um dispositivo militar de baixo custo operacional e alta capacidade de destruição que permite o isolamento ou bloqueio — em diferentes escalas temporais e materiais — de agentes que operem no sistema financeiro internacional. A bomba-dólar tem a capacidade de obrigar e/ou induzir um comportamento compatível com uma “ordem” política determinada, expressando-se em uma “nova maneira de a potência hegemônica operar a segurança da ordem global em ‘tempos de paz’” (Torres, 2019, p. 35; 2021, p. 631). Ela é formada no contexto da guerra contra o terror após o atentado de 11/9/2001, o que permitiu um aumento significativo do controle sobre o sistema financeiro internacional. Alguns dias após o atentado, os norte-americanos tiveram apoio progressivo para conseguir pleno acesso aos sistemas de informação bancária para prevenção de novos ataques, a exemplo do acesso automático às informações do Swift (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) (Zarate, 2013, p. 53-65; Torres, 2019, p. 12-14; 2021, p. 632-633), superando a resistência anterior e o colocando a serviço da guerra.

Com essa inovação, aumentou-se a capacidade de os Estados Unidos captarem informações bancárias dos que fossem considerados “suspeitos” de envolvimento com atividades terroristas. Esses, por sua vez, ficariam expostos a um efeito repulsivo capaz de comprometer a reputação e a confiabilidade. Caso dependessem do uso do sistema financeiro para operarem a liquidação de suas obrigações financeiras (restrição de sobrevivência), correriam o risco de falência ou de marginalidade. A reação em cadeia deriva apenas da publicidade da desconfiança, visto que, em virtude da grande capacidade de movimentação de dinheiro, apenas a “aparência” da ameaça pode causar grandes deslocamentos. O sistema financeiro é multilateral por natureza, suas instituições protegem o próprio sistema da exposição a atores classificados como “perigosos”,

1 Partindo da teoria minskyana, a administração do fluxo de caixa na moeda de referência é central para a liquidação das obrigações financeiras dos agentes econômicos, com o objetivo de evitar penalidades associadas à inadimplência, como multas, falência, restrição de crédito, entre outros.

• MARCELO AUGUSTO BOSCATO
• ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

sem necessidade de tomar medidas distintas de coerção. Os agentes financeiros agem ao próprio interesse, caso não queiram se tornar os próprios cúmplices de atores perigosos e, portanto, criminalizados como tal. Em um sistema interligado, o impacto de desligamento do sistema financeiro é proporcional ao nível de dependência e integração do agente (Torres, 2019, p. 3-6; 2021, p. 641-645). Não há interesse em discutir/questionar objetivamente a definição de um “suspeito”. Para as instituições bancárias, a perda de alguns clientes não se equipara ao efeito repulsivo em cascata no sistema financeiro. Pode-se dizer que elas temem a associação com atores considerados “suspeitos” pela política estratégica norte-americana. Essa associação pode afastar clientes e outras instituições financeiras. O risco reputacional atua como mecanismo de pressão informal incorporado ao próprio cálculo estratégico.

Quando aplicado ao sistema de pagamento de um país, a bomba-dólar mostrou ser capaz de desorganizar mercados relevantes, criando a escassez de divisas, alta inflação, desvalorização cambial e dívida pública. Isso gerou a necessidade da criação de mecanismos de controle interno parecidos aos de períodos de guerra, a exemplo da ação contra a Coreia do Norte e, mais tarde, contra a República Islâmica do Irã (Torres, 2019, p. 16-21; 2021, p. 668; 2022, p. 74-76). O sucesso da bomba-dólar não tem relação com alguma vantagem tecnológica, mas com uma vantagem estrutural, decorrente da posição assimétrica do dólar. Esse novo instrumento de “coerção” não se confunde com as sanções, embora atue com a mesma lógica de direcionamento (*targeted*). Não envolve necessariamente uma ação (ativa), mas permite o uso de uma posição de vantagem (passiva). Romper com a hegemonia do dólar não é uma alternativa simples. Isso exigiria a união de potências com a finalidade de reduzir a vantagem da centralidade da moeda americana, o que poderia causar crise e instabilidade sistêmicas, resultando em perda de poder relativo dessas potências (Torres, 2021, p. 634-639), as quais também disputam poder entre si.

3. A resposta jurídica: o direito a serviço da bomba-dólar

Para compreender o papel político-estratégico do direito nessa dinâmica, é fundamental partir do relato de Jack Goldsmith em seu livro autobiográfico *The terror presidency: law and judgment inside the Bush administration* (2007). O autor narra a sua trajetória — e de toda a Advocacia Pública norte-americana — na assessoria jurídica do Poder



Executivo, especificamente no Office of Legal Counsel (OLC), após o ataque de 11/9. De acordo com ele, a atuação do OLC se pautou no medo e na pressão (cerco e ameaça) causados pela probabilidade de um segundo ataque terrorista, o que colocou o direito à disposição do então presidente George Bush para garantir “todo o poder que ele achasse necessário para impedir um segundo 11/9/2001” (Goldsmith, 2007, p. 13-14). Ao mesmo tempo, lidava-se com as possibilidades de processos autônomos internos e externos contra o comando político norte-americano². Dessa forma, de acordo com ele, o acesso à informação, a responsabilidade e os “limites” do Poder Executivo teriam características diferentes aos do Poder Judiciário. No Executivo, o direito estaria preponderantemente a serviço da “segurança nacional”. Ainda que o OLC tenha tentado se modernizar no governo Clinton, os imperativos da “segurança nacional” sempre foram prioridade (Goldsmith, 2007, p. 29-30). Para demonstrar tal relação, o autor cita a clássica resposta de Thomas Jefferson ao jurista John Colvin:

O cumprimento da lei escrita é uma alta virtude dos bons cidadãos, mas não é a maior delas, [...] as leis da necessidade, da autopreservação, de salvar nosso país quando está em perigo, são de maior obrigação. Perder nosso país por uma adesão escrupulosa à lei escrita seria perder a própria lei, junto com a vida, a liberdade, a propriedade e todos aqueles que as desfrutavam conosco; assim, absurdamente sacrificando o fim pelos meios (Jefferson, *apud* Goldsmith, 2007, p. 60, tradução nossa).

Um exemplo foi o não reconhecimento da natureza de “prisioneiro de guerra” e a consequente não incidência de proteção jurídica aos membros da al Qaeda e do Talibã. Tal compreensão estruturou-se por interpretações distintas da Convenção de Genebra, tanto pela teoria do “Estado falido” quanto pela suposta “impossibilidade de distinção” pelo não uso de uniformes (Goldsmith, 2007, p. 77-81). Isso demonstra o uso dinâmico do jurídico a serviço de desafios mutáveis, na linha da tradição de pensamento expressa no verso de Empédocles (ca. 494 AEC): “é em face do que se apresenta que se desenvolve a engenhosidade nos homens”. Isso pode ser associado a uma “incerteza” permanente em relação ao “justo” e à causalidade complexa da sua dinâmica dialética. A atuação do OLC não se distanciou da máxima geral de que “os advogados naturalmente veem as

² De acordo com o autor, Henry Kissinger buscou ajuda em Donald Rumsfeld para lidar com as acusações pessoais. Rumsfeld compreendia o *lawfare* como um bom instrumento de ataque e como uma boa “defesa retórica”, sendo o principal responsável por projetar essa “ameaça jurídica” para dentro da estratégia de defesa norte-americana de 2005 (Goldsmith, 2007, p. 45-48).

• MARCELO AUGUSTO BOSCATO
• ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

fontes jurídicas para as respostas e constroem qualquer resposta que podem através das ferramentas jurídicas disponíveis, pronunciando-a como opinião jurídica” (Zelikow, *apud* Goldsmith, 2007, p. 97).

Após o atentado de 11/9, o direito estruturou-se para responder a um desafio sistêmico imposto por um inimigo, assim como todas as demais ferramentas de poder. Uma semana após o evento, o Congresso aprovou a *Authorization for Use of Military Force* (AUMF, 2001) por meio da *Public Law* nº 107-40/2001 (United States, 2001). Essa Autorização do Congresso é fungível com a declaração de guerra em sentido estrito, visto que o ato solene caiu em desuso com o fim da Segunda Guerra. A AUMF foi um dos fundamentos jurídicos centrais da guerra contra o terror, com efeito vinculante em todo o ordenamento jurídico norte-americano. Sua natureza de norma constitucional se baseava na defesa da própria existência da ordem jurídica. Por meio dela, o presidente esteve autorizado a “usar toda força necessária e apropriada contra aquelas nações, organizações ou pessoas que ele determinar que planejaram, autorizaram, cometeram ou auxiliaram os ataques terroristas que ocorreram em 11/9/2001” e contra os que “abrigaram tais organizações ou pessoas, a fim de prevenir quaisquer futuros atos de terrorismo internacional contra os Estados Unidos por tais nações, organizações ou pessoas” (United States, 2001, tradução nossa). Vários diplomas normativos relevantes emergiram nesse contexto de guerra declarada, como o *USA Patriot Act* (2001), o *Homeland Security Act* (2002), o *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (2004), o *Protect America Act* (2007), os *FISA Amendments Act* (2008), entre outros. É possível dizer que esses diplomas aumentaram os instrumentos de persecução e reduziram a objetividade dos termos que autorizavam seu uso, somando-se a várias outras ferramentas que foram mobilizadas para alterações sistêmicas mais profundas, sem previsão de limites temporais e materiais.

A dinâmica também se aplicou às disposições do direito internacional. A compreensão geral é de que a necessidade de proteção de seus cidadãos de um ataque iminente seria justificável ainda que o ataque não seja “evidente”, pois a norma que dispõe sobre o limite do uso da força tem menor peso normativo em caso de confronto com os juízos da “segurança nacional” (Glennon, 2002, p. 539). Isso complexifica de forma significativa a compreensão universal dos limites do *jus ad bellum* e do *jus in bello*, o que foi positivado no art. 51 da Carta das Nações Unidas³. A possibilidade de defesa

3 “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas.”



da soberania implica na própria defesa da Constituição, sendo o critério superior que jamais estaria sujeito a apreciação da estrutura jurídica internacional (Rabkin, 2009, p. 3-4). Além do atentado ter promovido unificação política interna inédita baseada na noção de ameaça à própria existência da unidade nacional (Pecequillo, 2013, p. 19-20), a abordagem integrou mecanismos jurídicos, financeiros e informacionais, o que colocou a solidariedade global a serviço da derrota de um inimigo ubíquo.

Por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), foram aprovadas duas resoluções principais. A primeira é a Resolução nº 1368/2001, a qual “declara o terrorismo uma ameaça à paz e a segurança mundiais, reconhece o direito à legítima defesa e convoca a comunidade internacional para submeter à ação da justiça os autores, organizadores e patrocinadores dos ataques” (United Nations, 2001a). A segunda é a Resolução nº 1373/2001, a qual “reconhece a necessidade da implementação de medidas pelos Estados que usem todos os meios jurídicos para impedir e reprimir o financiamento do terrorismo”, tais como: (a) “tipificar (penalmente) a conduta de manter recursos com finalidade de financiamento terrorista, direta ou indiretamente”; (b) “congelar e proibir o recebimento de ativos de qualquer natureza para a conduta de cometer, tentar, participar ou facilitar atividade terrorista”; (c) “abster-se de abrigar ou apoiar, ativa ou passivamente, entidades ou pessoas que participem de atividades terroristas”; e (d) “prevenir a atividade terrorista através do controle rígido de fronteiras, cooperação e intercâmbio de informações” (United Nations, 2001b).

É possível dizer que parte dessas recomendações foram canalizadas para a mobilização política das “boas práticas” (*compliance*) a serviço da redução de “riscos” ao sistema financeiro internacional. Instituições como o Grupo de Ação Financeira/Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) e as Recomendações de Basileia foram fundamentais nessa estruturação, dispondo de padrões de avaliação de risco que permitem a individuação de “atores perigosos” que oferecem risco ao “bom” funcionamento do sistema financeiro. Esses juízos adjetivos se expressam de forma mutável e estão vinculados a um projeto de poder específico. A dinâmica foi facilitada pelo aumento da disponibilidade informacional no pós-11/9 e pela assimetria sistêmica do dólar. Dessa forma, associando o uso do direito à dinâmica político-estratégica empiricamente visível, é possível aproximá-lo à emergência do próprio *lawfare*. A associação é possível devido à sua proximidade temporal e teórica, o que se passa a analisar, com base nas perspectivas marxista, liberal e realista.

- MARCELO AUGUSTO BOSCATO
- ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

4. *Lawfare*: a teoria

4.1 A perspectiva marxista

A perspectiva marxista do *lawfare* combina elementos das escolas globalista, imperialista, dependentista e pós-colonial das relações internacionais com os “estudos críticos do direito” (CLS) e com a abordagem terceiro-mundista do direito internacional (Twail). Parte-se do antropólogo sul-africano John Comaroff, que referencia um “modo inglês” de fazer guerra pelo direito para explicar o *lawfare*. Esse modo teria usado ferramentas jurídicas para conquistar e controlar populações nativas por meios coercitivos (Comaroff, 2001, p. 305-306), manifestados pela dominação, opressão, letalidade e violência, o que colocaria em risco o Estado de Direito (Comaroff; Comaroff; 2006, p. 13-14). Essa prática teria uma continuidade histórica, expressando-se majoritariamente por uma relação social entre forte e fraco, tanto internamente na luta de classes quanto externamente na relação Norte-Sul. O processo de colonização inglês teria sido um ensaio para essa disposição jurídica das relações de dominação, o que teria sido transplantado posteriormente para a própria metrópole (Comaroff, 2001, p. 311). Dessa forma, partindo dos pós-modernos, os autores compreendem que o direito, assim como o *lawfare*, originara-se na violência e na coerção e se manteria exclusivamente por meio delas (Comaroff; Comaroff; 2006, p. 42)⁴.

Ao analisar o *lawfare* na América do Sul, Carol Proner (2021) parece se alinhar com a abordagem da imperatividade da força/imposição regular de John Comaroff. A autora incorpora o dólar em sua análise, defendendo-o como um dos elementos assimétricos do *lawfare* norte-americano, cuja capacidade de projeção seria em virtude da “imposição” da extraterritorialidade por meio da jurisdição, o que daria ao dólar capacidade de coerção sistêmica (Proner, 2021, p. 201-203). Na mesma linha, Silvia Maria Romano (2020) explica o *lawfare* como processo de “imposição” de leis e ordens jurídicas setoriais determinadas por uma jurisdição extraterritorial (Romano, 2020, p. 18-21). Partindo da análise dependentista, a autora compreende que a estratégia cultural norte-americana a serviço da “guerra pelos corações e mentes” seria a base do *lawfare* na região, facilitada pela sua influência no judiciário e vinculada aos seus objetivos geoeconômicos e geopolíticos (Romano, 2016, p. 160-164; 2020, p. 24-28; 2022, p. 95-100).

4 Entendimento compartilhado por Craig Jones (2016, p. 223-225).



Analizando o caso brasileiro, Celso Amorim e Carol Proner (2022, p. 18-22) avançam no debate ao compreenderem o *lawfare* como um conjunto de práticas jurídicas amplas com finalidade econômica (disputa em torno do pré-sal) e geopolítica (controle do continente americano), embora o elemento cultural não tenha sido objeto da análise. Em uma outra linha, a cientista política Siri Gloppen defende que o *lawfare* está a serviço da litigância estratégica promovida por agentes não estatais, com destaque para a garantia de direitos de indivíduos e de grupos sociais vulneráveis (Gloppen, 2018, p. 2-3). A autora define o *lawfare* como o uso estratégico do ordenamento jurídico por esses indivíduos ou grupos para ganhar ou manter suas posições sociais por meio de uma “luta sociopolítica judicial” de grande escala (Gloppen, 2018, p. 6-15).

No entanto, em uma compreensão diversa, é possível dizer que (a) a “coerção” e a “violência” regulares e diretas não parecem ser elementos necessários e exclusivos para se compreender o *lawfare*, (b) o “Estado de Direito” parece ser um juízo metodológico dinâmico e mutável a serviço das disputas de poder e (c) o uso do dólar como ferramenta estratégica não parece necessitar de uma “imperatividade” e de uma “jurisdição” regulares. Além da própria função premial/promocional do direito (não sancionatória, não impositiva e não violenta), percebe-se que as reformas jurídicas das décadas de 1980/1990 que buscaram adequar as estruturas jurídicas domésticas ao sistema financeiro internacional foram majoritariamente “voluntárias”⁵. Os efeitos jurídicos não necessariamente originam-se ou são mantidos pela “violência”, mas emergem pelo conflito, em geral, o qual pode ser violento. Toda violência envolve um conflito, mas nem todo conflito envolve uma violência. Isso é bem notado por Siri Gloppen, uma das poucas que questiona a “necessária” natureza ilegítima, violenta e coercitiva do *lawfare* sob essa perspectiva, embora limite seu escopo para agentes “não estatais” e para os movimentos jurídicos de “grande escala”.

Jean e John Comaroff (2009, p. 56-58) reconhecem a aplicação e a natureza insurgente do *lawfare* por indivíduos ou por grupos sociais vulneráveis, porém, compreendem que a assimetria de poder impediria o sucesso regular do mais fraco. Fato que contrasta a tese de Siri Gloppen em relação à permanente e por vezes bem-sucedida disputa por

5 Houve a necessidade de incorporar os marcos jurídicos aprovados em instâncias supranacionais devido ao risco de ser penalizado com a expulsão total ou parcial do sistema monetário internacional. No Brasil, todos os espectros políticos promoveram reformas voluntárias buscando essa adequação, seja o conservador-militar com as reformas do sistema financeiro da década de 1960/1970, seja o liberal-democrata com as reformas do sistema econômico da década de 1990/2000, seja o social-trabalhista com as reformas no sistema penal da década de 2000/2010 (base da Lava Jato). Além, não houve exclusividade de nenhum poder específico, manifestando-se no Legislativo (Lei nº 10.701/2003, por exemplo), no Judiciário (Extradição nº 855/2004, por exemplo) e no Executivo (Decreto nº 5.639/2005, por exemplo).

- MARCELO AUGUSTO BOSCATO
- ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

melhoria de posições sociais (de poder) desses indivíduos/grupos. Isso é empiricamente visível em alguns conflitos relacionados à garantia de direitos sociais na própria África do Sul, a exemplo da emergência do direito fundamental à terapia antirretroviral (Tarv). Em relação ao suposto risco ao “Estado de Direito”, o autor não oferece definição concreta do fenômeno. Compreende o termo, simultaneamente, como um “fetiche jurídico colonial”, um “regime jurídico”, uma “ferramenta discursiva”, uma “ferramenta do dever ser”, entre outros (Comaroff; Comaroff, 2006, p. 8; p. 34; p. 73; p. 119; p. 136).

A indefinição do conteúdo basilar do termo não parece distante da própria disputa dinâmica pelo controle do critério de definição da “ilegitimidade” de determinados métodos de combate à corrupção, ao terrorismo e ao narcotráfico. Parece haver uma pressuposição de um conteúdo mínimo consensual sobre o Estado de Direito. No entanto, percebe-se que os grupos sociais o definem por meio de uma heterogeneidade de critérios ocasionais a serviço da dinâmica sistêmica da disputa por poder, o que impede um consenso estático, imutável e pacífico. Por fim, embora se concorde com o uso do dólar como elemento político associado ao uso do *lawfare*, conforme expresso em Silvia Romano (2020) e Carol Proner (2021), discorda-se da compreensão das necessárias “imperatividade” e “extensão jurisdicional” para a sua operação.

4.2 A perspectiva liberal

A perspectiva liberal do *lawfare* combina elementos da escola do internacionalismo liberal das relações internacionais com o jusnaturalismo universalista e o garantismo jurídico. A abordagem parte de Susan Tiefenbrun (2010), a qual busca compreender a dimensão externa do *lawfare* na tradição da “guerra justa” em Santo Agostinho. A autora compreende o *lawfare* como instrumento que coloca em risco o Estado de Direito, o qual seria o elemento que condicionaria todas as guerras estatais aos princípios da (a) necessidade-proporcionalidade (ato compatível com o cumprimento da missão) e da (b) humanidade-proporção (ato compatível com os direitos humanos e com a identificação das forças belicosas) (Tiefenbrun, 2010, p. 44-49). Essa compreensão está na base da pressuposição lógico-circular da individuação estática, permanente e consensual dos supostos limites jurídicos universais do *jus ad bellum* e do *jus in bello*.

Ao analisarem o caso brasileiro, em uma perspectiva interna, Cristiano Zanin, Valeska Martins e Rafael Valim (2022, p. 17) compreendem o *lawfare* como a manipulação do direito para fins econômicos e geopolíticos “ilegítimos”. Aproximam-se da



escola realista na abordagem do fenômeno ao partirem de uma leitura estratégica do direito baseado em Carl von Clausewitz, o qual o compreende como um meio para a “submissão de um adversário” (Zanin; Martins; Valim, 2022, p. 5-6). Porém, ao se aproximarem da escola marxista, pressupondo que essa estratégia é baseada em ações impositivas e violentas, defendem que o uso do direito a serviço de objetivos econômicos e geopolíticos seria uma negação da própria epistemologia jurídica (Zanin; Martins; Valim, 2022, p. 8), alinhando-se, com essa conclusão, à perspectiva liberal. Para eles, o direito teria a função de buscar “racionalmente” a universalização da paz e garantir o “Estado de Direito”.

Quando citam Hans Kelsen, Luigi Ferrajoli e David Kennedy, os autores compreendem o direito como uma técnica de resolução pacífica dos conflitos, cujo uso a serviço do próprio conflito/guerra seria contraditório e ilegítimo (Zanin; Martins; Valim, 2022, p. 8). Compreendem que a paz social interna significaria a ausência de um “inimigo”, preferindo o uso do termo “vontades antagônicas” (litígios aos quais caberia ao direito a resolução) — embora o “antagonismo” possa ser compreendido apenas como uma “fase” do conflito/guerra contra um “inimigo”. Ao citarem Eugenio Zaffaroni, os autores entendem que a noção de “inimigo” levaria a guerra para dentro do Estado de Direito (Zanin; Martins; Valim, 2022, p. 8-9), embora também não ofereçam uma definição concreta, cuja manifestação como efeito normativo parece ser, em si, um elemento conflitivo.

Na mesma linha, Brian Tamanaha (2004) oferece uma crítica ao que seria a prática da advocacia norte-americana no início do século XXI, que também pode ser vista no *lawfare*, isto é, o direito compreendido como “instrumento”. O autor entende que essa compreensão é similar à abordagem social-naturalista darwinista, em que a socialidade seria fundamentada na vitória dos mais fortes em uma “guerra de todos contra todos” (Tamanaha, 2004, p. 224-225). Afirma que a fixação de limites ao direito construído pelo “direito natural” teria surgido de abordagem jurídica não instrumental, presumindo uma universalidade em suas bases por meio da ética civilizatória de Santo Agostinho (Tamanaha, 2006, p. 216). Embora o autor tenha se destacado por compreender o uso instrumental do direito como risco ao Estado de Direito, é possível perceber que o próprio autor abre uma exceção a essa compreensão a partir de 2008. Defende progressivamente a virtude do uso do direito como um instrumento, desde que seja usado para impedir que ele próprio seja usado como um instrumento (Tamanaha, 2008, 2009), demonstrando uma clássica circularidade lógica.



- MARCELO AUGUSTO BOSCATO
- ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

No entanto, em uma compreensão diversa, é possível dizer que, conforme mencionado, (a) o Estado de Direito parece ser um juízo particular inserido na dinâmica conflitiva da disputa por poder, (b) o critério de disposição da ilegitimidade/legitimidade de uma ferramenta jurídica não parece ter natureza universal, consensual e estática e (c) o conflito social entre indivíduos e entre grupos sociais pela estruturação e reestruturação dessas disposições é permanente. Em relação à necessidade de compreender a disputa jurídica como um “antagonismo” em vez de um “inimigo”, conforme defendido por Cristiano Zanin, Valeska Martins e Rafael Valim (2022), é possível dizer que, independentemente das preferências nomenclaturais na individuação do fenômeno, com um simples recorte da dinâmica da disputa política interna no caso da Lava Jato, é possível perceber uma disputa conflitiva por poder em múltiplas dimensões. Cada grupo social mobilizou o direito a serviço da “vitória” no conflito deduzido na conjuntura. A reflexão jurídica estratégica dos grupos sociais envolvidos não poderia se limitar a um conceito abstrato de Estado de Direito, pois cada grupo era titular da própria definição. Esta se concretizou na própria disputa de poder, de forma complexa e dinâmica, e não em um estado “puro” projetado por um único grupo vencedor.

Portanto, uma análise que se limita a defender o Estado de Direito de forma abstrata parece optar metodologicamente em não enfrentar a questão de que todo o Estado de Direito é determinado no próprio conflito, em que o “justo” e o “injusto” só assumem valores concretos na dinâmica da disputa. Assim, é possível dizer que todas as conclusões normativas da proteção do Estado de Direito estão igualmente contidas na “guerra de todos contra todos”. Isso ocorre devido a impossibilidade de uma estabilidade conceitual com efeitos universais, cumulativos e permanentes. Embora os autores compreendam os efeitos geopolíticos e geoeconômicos em sua exposição conceitual, não derivam os efeitos teóricos dessa compreensão. Parece ter se presumido a ausência ou a finitude do “conflito social” (violento ou não violento), ao contrário da perspectiva marxista, que presume o conflito permanente em sua reflexão.

4.3 A perspectiva realista

A perspectiva realista do *lawfare* parece ser a que melhor explica o fenômeno e o papel do direito e do jurista na reflexão político-estratégica, além de ter sido a perspectiva que fundou o próprio conceito – originado nos Estados Unidos. No fim da década de 1990, Peter Spiro (2000, p. 9) mapeou alguns juristas que promoviam reflexões a serviço da



superação das “barreiras” jurídicas internacionais ao acúmulo e ao exercício do poder norte-americano, os quais foram chamados de “novos soberanistas”. Eles compreendiam que o regime jurídico internacional era (a) subjetivo (no conteúdo normativo), (b) ilegítimo (na inobservância da hierarquia estatal), (c) inexplicável (no processo legislativo), (d) inexequível (sem autoridade central) e (e) optativo (incorporação seletiva e não permanente em caso de conflito com os deveres constitucionais) (Spiro, 2000, p. 10-11).

Esses juristas formavam um grupo composto por John Yoo, Jack Goldsmith, Curtis Bradley, Jeremy Rabkin, Scooter Libby, Robert Zoellick, Stephen Hadley, David Rivkin, Charles Dunlap, Lee Casey, entre outros. Desse grupo surgiram múltiplas estratégias para o uso do direito como ferramenta a serviço da política-estratégica norte-americana, especialmente após o atentado de 11/9/2001. As reflexões foram amplas, manifestando elementos geoeconômicos, geopolíticos e geoculturais. Em geral, compreendiam que (a) o Tesouro deveria promover um papel mais ativo na desestruturação da infraestrutura financeira no combate ao terrorismo, (b) a legislação internacional impedia a ação militar norte-americana e (c) a promoção da liberdade e da dignidade da pessoa humana era, em si, uma guerra contra a opressão e o totalitarismo (Spiro, 2000, p. 9). O pronunciamento de George Bush sobre o balanço da estratégia nacional do combate ao terrorismo confirma o amplo espectro da ameaça:

Nossa estratégia também reconhece que a Guerra ao Terror é um tipo diferente de guerra. Desde o início, ela tem sido tanto uma batalha de armas quanto uma batalha de ideias. Não apenas combatemos nossos inimigos terroristas no campo de batalha, mas também promovemos a liberdade e a dignidade humana como alternativas à visão perversa dos terroristas, marcada pela opressão e pelo regime totalitário. O paradigma de combate ao terrorismo agora envolve a aplicação de todos os elementos de nosso poder e influência nacionais. Não apenas empregamos o poder militar, mas também utilizamos atividades diplomáticas, financeiras, de inteligência e de aplicação da lei para proteger a Pátria e ampliar nossas defesas, desarticular operações terroristas e privar nossos inimigos dos recursos de que necessitam para operar e sobreviver (United States, 2006, tradução nossa).

De acordo com David Rivkin e Lee Casey (2001, p. 35-45), a noção de que o direito internacional era uma “ameaça” aos interesses norte-americanos sempre foi seguida à noção de uma possível estruturação desse mesmo direito como arma de ataque. Para os autores, os Estados nacionais não “aceitam” um regime jurídico internacional,



- MARCELO AUGUSTO BOSCATO
- ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

mas o “reformam” constantemente para compatibilizá-lo com seus interesses nacionais e com sua filosofia política, com eficácia vinculada à capacidade de projetar poder. Tal disposição jurídica seria a tarefa do jurista, cuja função tática já era observada desde a Guerra do Kosovo (1998-1999). Nela, a combinação negativa entre a falta de consenso em relação à estratégia, aos objetivos e aos limites de ação na guerra na própria Otan trouxe dificuldades em preestabelecer os limites jurídicos e os riscos da responsabilização pessoal dos envolvidos (Betts, 2001, p. 126-132).

O jurista e oficial da força aérea norte-americana, Charles Dunlap, foi o primeiro a desenvolver o conceito de *lawfare* no ambiente acadêmico, do qual derivariam as reflexões das demais perspectivas teóricas. Na mesma linha do grupo, o autor compreendia que a combinação entre o direito internacional e os meios de comunicação havia se tornado ferramenta da militância antiamericana, reduzindo a legitimidade das ações militares por meio de manipulações jurídicas baseadas na suposta defesa dos direitos humanos. Esse modo de operar o direito estaria invertendo a assimetria militar norte-americana em benefício dos inimigos, o que ele chamou de *lawfare* (Dunlap, 2001, p. 3-5).

Para o autor, era evidente que o conceito de Estado de Direito estava sendo instrumentalizado pelos inimigos a serviço da guerra, tendo em vista sua compreensão basilar de que a promoção de “complexos de Estado de Direito” havia sido (e deveria continuar sendo) um ativo dos próprios norte-americanos na Guerra do Golfo (1990-1991) (Dunlap, 2001, p. 2; 2008, p. 147; 2009, p. 3; 2015, p. 828). Para ele, o direito não poderia ser uma arma exclusiva dos inimigos, mas deveria ser também um recurso da defesa/segurança nacional (Dunlap, 2009, p. 35-38) – manifestando-se como uma ferramenta a serviço da “nobre virtude do Estado de Direito”, dependendo de “quem”, “como” e “por que” é usada (Dunlap, 2001, p. 3). Embora não reduzisse a frequência das guerras, o *lawfare* seria preferível às “sangrentas” guerras cinéticas, devendo estar incluído no planejamento estratégico da guerra (Dunlap, 2015, p. 15). Assim, o *lawfare* é definido como a estratégia/método de uso/mal-uso do jurídico a serviço de um objetivo operacional militar como alternativa à força, sendo uma “continuação da guerra por outros meios”, invertendo a lógica clausewitziana (Dunlap, 2001, p. 4; 2008, p. 146; 2009, p. 35; 2010, p. 122-123; 2015, p. 834).

Desde o início da década de 1990, os documentos de defesa/segurança norte-americanos avançaram na estruturação da noção de uma ameaça terrorista internacional, em conjunto com as demais ameaças difusas como o narcotráfico e a corrupção. Essas (novas) ameaças se tornaram referência nos processos de reestruturação das



Forças Armadas de parte significativa das nações do sistema interestatal (Padula, 2018, p. 43-52). Com base na *Defense Planning Guidance* (Doutrina Wolfowitz) de 1992, esse processo se consolidou com a criação do *Project for the New American Century* (Pnac), um dos principais instrumentos de reflexão da política estratégica da Doutrina Bush – e da nova “grande estratégia” norte-americana. Houve contribuições frequentes dos responsáveis por estruturar a estratégia da guerra contra o terror, como Donald Rumsfeld, Dick Cheney, Paul Wolfowitz, Robert Kagan, entre outros. Uma das principais ações foi a elaboração do *Rebuilding America's Defenses* de 1997. Em geral, defendia-se uma maior estabilidade no sistema internacional, buscando superar as “restrições” políticas sistêmicas de natureza jurídica (Scott, 2008, p. 192), o que pode ter garantido uma maior resiliência ao atentado de 11/9/2001.

Após o atentado de 2001, o terrorismo passou a ser visto como a maior ameaça da história recente norte-americana, o que de imediato foi vinculado ao potencial do *lawfare*. O evento consolidou a base jurídico-principiológica hierarquicamente superior que serviria para resolver as questões controvertidas: a “segurança nacional”, baseada no interesse político-estratégico norte-americano⁶. O *lawfare* acumulou vitórias contra o “terrorismo internacional”, assim definido por um critério particular dinâmico. Charles Dunlap (2008, p. 147) cita como exemplo a capacidade norte-americana de ter negado a distribuição de imagens de satélite aos insurgentes no Afeganistão em 2001 e negado a compra de aeronaves pelo Iraque, também em 2001. Isso foi devido às proibições de exportar dispostas contratualmente com os grupos empresariais. A percepção clara de um inimigo/desafio coletivo permitiu uma resposta institucional eficaz.

A noção de “ameaça” no campo jurídico foi confirmada institucionalmente pela *National Defense Strategy* (NDS) de 2005: “a nossa força como nação continuará a ser desafiada por aqueles que empregam uma estratégia dos fracos, focando-se em fóruns internacionais, processos judiciais e terrorismo” (United States, 2005, tradução nossa)⁷. O combate ao terrorismo se tornou um objetivo cada vez mais abrangente, causando uma reação contrária à militância jurídica antiamericana. Essa reação partiu de dentro

6 De acordo com John Yoo (2006, p. 12-13), o direito foi operado como a “regra do jogo”, mas não como a “política do jogo”, o que pressupunha abordagem dinâmica, sistêmica e mutável do jurídico a serviço da segurança nacional norte-americana.

7 A guerra por meio do *lawfare* ganhou vários nomes: guerra de quarta geração, assimétrica, híbrida, multidimensional, não convencional, irregular, entre outros. O termo mais adequado parece ser “guerra não convencional”, que é o termo de referência da Estratégia Militar Nacional norte-americana desde 2004 (United States, 2004, p. 10) e parte da estratégia norte-americana para a promoção do Estado de Direito inserida no manual militar desde 2011 (United States, 2011).

- MARCELO AUGUSTO BOSCATO
- ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

dos Estados Unidos, o que legitimaria de imediato a relativização de qualquer suposto limite epistemológico universal da ciência jurídica:

Acredito que os eventos de 11/9/2001 terão um efeito profundo no papel do direito em intervenções militares. O impacto psicológico de ataques brutais no território americano [...] diminui radicalmente o desejo público por processos hiperlegalistas. Reconhecendo as dimensões da nova ameaça, os americanos apoiaram uma legislação que concedeu às autoridades poderes muito maiores à custa do que antes eram vistos como direitos individuais aceitos. Considerando a disposição dos americanos em sacrificar suas próprias garantias jurídicas, é improvável que sejam muito exigentes com as garantias de beligerantes estrangeiros [...]. [Em relação ao direito internacional], ao contrário dos [seus] devotos, muitos americanos estão irritados com uma ferramenta cuja função de garantir segurança [...] se mostrou inadequada (Dunlap, 2001, p. 18, tradução nossa).

O jurista Ordo Kittrie foi o responsável por ampliar a compreensão do *lawfare* para uma ferramenta a serviço de objetivos políticos mais estratégicos e com um perfil mais “permanente”. O autor explica a dinâmica da conexão entre os objetivos de segurança nacional norte-americanos e os de segurança internacional. Para ele, a estruturação jurídica dos objetivos de segurança nos ambientes nacional e internacional demonstra critérios fluidos e mutáveis, a serviço de uma compreensão particular. Em defesa de uma visão instrumental, o autor entende o direito como ferramenta a serviço de um fim, compreendendo que o papel do jurista não mais se limita àquele que “revela” o direito, mas a um “engenheiro social” que compreende o direito como instrumento de reforma social constante, tanto do ambiente interno quanto do externo (Kittrie, 2016, p. 33-35):

Se os Estados Unidos vão travar uma guerra jurídica instrumental contra um adversário específico, é necessário implementar uma campanha multifacetada – atacando o próprio adversário, seus apoiadores materiais e seus prestadores de serviços financeiros, usando ferramentas legais criminais e civis e, quando apropriado, coordenando com qualquer aplicação de armas cinéticas. A campanha deve ser coordenada tanto entre agências quanto com advogados civis que possam ter evidências ou reivindicações que possam ser usadas para suplementar e complementar a campanha do governo contra o adversário (Kittrie, 2016, p. 31, tradução nossa).



Em seu livro *Lawfare: law as a weapon of war* (2016), Kittrie, partindo de Charles Dunlap (2010, p. 124), explora a “guerra financeira” como um dos vários objetivos político-estratégicos assessorados pelo direito. Dunlap já visualizava a possibilidade de o *lawfare* adotar uma natureza de *financial warfare* quando vinculada ao sistema financeiro, o que poderia permitir a desarticulação das bases de financiamento do terrorismo internacional, não só como uma ferramenta “pública/estatal” e de “defesa”, mas também como uma ferramenta “privada” e de “ataque” (Dunlap, 2015, p. 824; 2017, p. 10). Para isso, Ordo Kittrie (2023, p. 393) compreende que seria necessário um esforço ofensivo a serviço da construção de uma estratégia nacional de *lawfare*, o que não se limitaria ao governo federal, mas deveria estar à disposição dos estados federativos e dos agentes privados/setor civil (Kittrie, 2016, p. 29). Para se enquadrar como *lawfare*, a ação deveria criar efeitos similares aos de uma ação cinética militar e ter como finalidade o enfraquecimento ou a destruição do inimigo (Kittrie, 2016, p. 8).

Embora o autor entenda que George Bush e Barack Obama seguiram uma linha correta, compreende que inexistente uma estratégia nacional para o uso adequado do *lawfare*. Argumenta que ainda não há uma integração necessária entre o Tesouro e os Departamentos de Defesa, Justiça e Estado, o que impede ações contra alguns poderes mais estabelecidos como China e Rússia, causando uma subutilização do jurídico (Kittrie, 2016, p. 17-24; p. 31). Assim, o principal objetivo da reflexão sobre o *lawfare* seria aprimorá-lo para servir como uma “ferramenta avançada” da segurança nacional norte-americana (Kittrie, 2010, p. 393; 2023, pp. 394-395).

Ainda de acordo com o autor, o ataque mais sofisticado e bem-sucedido do *lawfare* norte-americano foi contra a República Islâmica do Irã, o qual teve como um dos resultados a assinatura do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). As consequências desse ataque induziram o Irã a alterar sua postura, tanto pela eleição de Hassan Rouhani quanto pelo fim do isolamento com o início das negociações em 2013 (Kittrie, 2023, p. 448-451)⁸. Nesse caso, o *lawfare* foi usado como uma ferramenta político-estratégica de disposição do sistema financeiro a serviço dos objetivos da National Security Strategy (NSS), conforme exposto na estratégia aprovada em 2010 (United States, 2010, p. 24). O ataque foi vitorioso sem sequer fazer concessões significativas, ao exemplo do não oferecimento de garantias em relação ao fim das sanções e, tampouco, à revogação do *status* de “patrocinador do terrorismo” ao Irã (Kittrie, 2023, p. 431-432).

8 O que expressa o recorte temporal do presente trabalho (2001-2013).



- MARCELO AUGUSTO BOSCATO
- ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

Kittrie traz dois exemplos internos para uma melhor visualização da operação. O primeiro foi o uso da legislação nacional, da Advocacia Pública e do mercado interno para induzir ações a serviço de objetivos estratégicos: (a) lei norte-americana que forçou empresas a escolher entre o abastecimento de gasolina para o Irã ou a ação pública sancionatória e exclusão do mercado norte-americano, o que causou uma redução de quase 90% do abastecimento externo iraniano; (b) envio de pedido do Congresso norte-americano ao Exim Bank US em 2008 com finalidade de rever o empréstimo de US\$ 900 milhões à empresa indiana Reliance. A empresa era responsável por abastecer cerca de 10% do consumo iraniano de gasolina. Logo no primeiro dia após a veiculação do pedido na imprensa indiana, as ações da Reliance caíram cerca de US\$ 1 bilhão, o que induziu o cumprimento e a interrupção imediata do fornecimento; e (c) política do governo Barack Obama desincentivando o apoio financeiro ao Irã e aos demais “Estados terroristas”, redundando em uma redução sensível do apoio bancário a esses países, a exemplo da desvalorização monetária iraniana em mais de 50%, o que obrigou as concessões no programa nuclear (Kittrie, 2016, p. 14-17).

O segundo exemplo foi o uso da legislação estadual e das ações das administrações públicas estaduais para prejudicar agentes vinculados ao Irã, com finalidade de forçar concessões no programa nuclear: (a) 24 estados reduziram ou proibiram contratos públicos com empresas que investiam no setor energético iraniano; (b) o governador de Minnesota ameaçou bloquear as subvenções e desonerações públicas para a empresa Essar, de ampla participação no seu estado, a qual investiu US\$ 5 bilhões em uma refinaria iraniana, levando à imediata denúncia do contrato e causando maior dependência iraniana de exportação de petróleo cru; e (c) ação da Advocacia Pública de Nova York contra o banco Standard Chartered por prestações de serviços ao Irã, o que resultou em abandono de títulos de alto risco iraniano e estruturação de vários mecanismos de *compliance* interno (Kittrie, 2016, p. 14-17).

Em geral, os instrumentos jurídicos disponíveis e mobilizados ofereceram ao presidente uma série de ferramentas estratégicas adaptáveis. Como exemplo, o *International Emergency Economic Powers Act* (Ieepa), o *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (Cisada), o *National Defense Authorization Act* de 2011 e o *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act*. O Ieepa permitiu amplos poderes para dispor quase livremente sobre negócios jurídicos compreendidos com um critério de “emergência”, a partir da qual foram editadas as *Executive Orders* nº 13.324/2001 (autorizava o Tesouro a dispor sobre ativos que colocassem em risco a



segurança nacional norte-americana) e nº 13.382/2005 (autorizava o Tesouro a dispor sobre ativos associados à construção de armas de destruição em massa), atingindo mais de 360 empresas. A Sec. nº 104 do *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (Cisada) restringiu/proibiu a manutenção de contas de instituições financeiras internacionais em território americano que tivessem (a) relação com instituições referidas pelas *Executive Orders* mencionadas, (b) associação com as atividades iranianas de patrocínio ao terrorismo e de construção das armas de destruição em massa ou (c) associação direta ou indireta às Forças Armadas iranianas (Exército dos Guardiães da Revolução Islâmica), o que derivava da Sec. nº 301 do *USA Patriot Act* ao considerar todo o sistema financeiro iraniano como um risco à estabilidade do sistema financeiro global. A Sec. nº 1245 do *National Defense Authorization Act* de 2011 impediu a abertura e restringiu o uso de contas relacionadas ao Banco Central iraniano no sistema financeiro, a exemplo do pagamento de petróleo importado do Irã, o que reduziu sua capacidade de exportação. As Secs. nº 302 e nº 504 do *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act* impuseram proibições gerais da participação em atividades relacionadas às Forças Armadas iranianas, sob pena de (a) proibição de participar de licitações com a administração pública norte-americana, (b) vedação de operações cambiais que envolvessem o dólar, (c) restrição de contratos de natureza financeira com instituições norte-americanas e (d) proibições de compensações comerciais em receitas de exportações iranianas em bancos nacionais (Kittrie, 2023, p. 453-463).

No ambiente internacional foram usados alguns componentes das resoluções do Conselho de Segurança Nacional (CSNU). Esses componentes se tornaram operacionais devido ao juízo (particular) de descumprimento iraniano das recomendações da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Com base na violação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, incidiram as Resoluções nº 1737/2006, nº 1747/2007, nº 1803/2008 e nº 1929/2010, as quais recomendavam que todos os Estados adotassem medidas que impedissem o fornecimento, a venda ou a transferência, direta ou indireta, de artigos, materiais, equipamentos, bens ou tecnologias que pudessem contribuir para as atividades de enriquecimento, reprocessamento ou para o desenvolvimento de sistemas vetores de armas nucleares iranianas. Além disso, impediam qualquer tipo de assistência ou formação técnicas, ajuda financeira, investimento, corretagem ou outros serviços, e a transferência de recursos financeiros ou serviço para o Irã, relacionados com essas atividades, com vasta lista de pessoas jurídicas e naturais com envolvimento em tais atividades. Uma semana após a assinatura do



• MARCELO AUGUSTO BOSCATO
• ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), a Resolução nº 2231/2015 suspenderia parte das resoluções anteriores (Kittrie, 2023, p. 464-465).

Todos esses elementos jurídicos têm bases dinâmicas, sistêmicas e mutáveis. É possível visualizar, em um curto espaço de tempo, a atribuição ao Irã do *status* de “patrocinador do terrorismo”, “proliferador nuclear e de armas de destruição em massa”, “agente desestabilizar do ambiente cibernético”, entre outros. É possível dizer que se criou uma espécie de *compliance* global a serviço da segurança norte-americana. A última *National Security Strategy (NSS)* norte-americana (2025) elege como “prioridade” a “preservação e a extensão da dominância do setor financeiro norte-americano” (NSS, 2025, p. 14). Em um relatório recente do Tesouro, expondo os desafios futuros dessa arquitetura a serviço da segurança nacional, o principal desafio mencionado é a estruturação de um objetivo político claro, a serviço de uma estratégia ampla, o que permitiria reduzir os efeitos colaterais e aumentar a eficiência das ações com aliados, direcionando-as ao conflito/guerra “contra o que for eleito pela política norte-americana como *bad actor*” (United States, 2021). Na guerra contra o terror, o Tesouro norte-americano teve sucesso ao colocar essas ferramentas jurídicas e monetárias à disposição da Presidência e da segurança nacional, conforme expresso na nota do então secretário Henry Paulson (2007). Há uma evidente continuidade da política estratégica entre os “novos soberanistas” e os membros recentes do Tesouro, os quais são juristas em sua maioria. Barack Obama havia mantido alguns nomeados por George Bush após o atentado de 11/9/2001, como Stuart Levey e Adam Szubin, aos quais se somaram outros três juristas entre os principais idealizadores dessas ferramentas: David Cohen, Daniel Glaser e Juan Zarate.

Por fim, embora alinhando-se parcialmente à perspectiva realista, é possível dizer que (a) o *lawfare* não se limita a uma ferramenta “pura” e “estática” do poder, mas parece ser um dos vários instrumentos jurídicos possíveis operado de forma “relacional” e “dinâmica” a serviço de um grupo social, não vinculado necessariamente a objetivos militares operacionais, mas às disputas dinâmicas por poder; (b) o *lawfare* não parece ter sido criado de forma “racional” e “planejada”, mas ter emergido de modo ocasional

9 Recentemente, foi vinculado ao ambiente cibernético na guerra assimétrica, a serviço da garantia da segurança nacional (Zarate, 2015, pp. 5-6). O mecanismo pode ter aplicação parecida por meio do compartilhamento de informações. Com a mesma base legal da Sec. 314 (b) do *Patriot Act*, é possível não só a atribuição do *status* de “ocupação primária com segurança cibernética” para a imposição de medidas restritivas (Zarate, 2015, p. 21-22), mas também para retirar os atores “perigosos” da rede.



a partir das interações complexas entre indivíduos e entre grupos sociais nas disputas por poder, vinculado especificamente ao poder norte-americano, podendo se manifestar de outras formas em outros grupos; e (c) o *lawfare* não envolveu apenas elementos “geoeconômicos” e “geopolíticos” e a disputa entre “Estados”, mas também a legitimidade universalizável da ação antiterrorista por meio de um critério ético-cultural expansível pertencente a uma “civilização”. Após o ataque de 11/9/2001, o “terrorismo” não só continuou a ter bases abstratas, mas aumentou sua urgência e abrangência, não se concretizando em indivíduos ou em grupos sociais estáticos, imutáveis e particulares, mas operando de forma dinâmica, mutável e sistêmica.

5. Conclusão

Na primeira seção, analisou-se a emergência da bomba-dólar como instrumento do poder monetário criado após o atentado de 11/9/2001, o qual permitiu/permite o banimento parcial ou total de indivíduos e de grupos sociais (movimentos sociais, empresas, países, entre outros) do sistema financeiro internacional. A bomba-dólar é um instrumento de poder monetário de baixo custo operacional e alta destruição, operado pela assimetria estrutural da posição do dólar e a serviço da política estratégica norte-americana. A segunda seção avaliou a resposta jurídico-institucional norte-americana ao desafio do terrorismo logo após o atentado. O juízo do “risco” à segurança (nacional e internacional) na Advocacia Pública norte-americana se expressou de forma mutável e vinculou-se ao projeto de poder norte-americano, colocando o direito à sua disposição. Essa dinâmica foi facilitada pelo aumento da disponibilidade informacional no pós-11/9 e pela assimetria sistêmica do dólar. Na terceira seção, associou-se essa resposta jurídica à própria emergência do *lawfare* norte-americano em sua perspectiva realista, analisando-se conjuntamente as perspectivas marxista e liberal. Diferentemente da perspectiva marxista, compreendeu-se que o *lawfare* não necessariamente precisa de violência/coerção regular, mas pode operar de forma indutiva, estrutural e cultural. Em contraste com a perspectiva liberal, compreendeu-se que não há uma definição concreta de “Estado de Direito”, sendo ele um conceito dinâmico, mutável e conflitivo inserido nas disputas de poder.

Por fim, alinhando-se parcialmente à perspectiva realista, compreendeu-se que o *lawfare* tem bases mutáveis, dinâmicas e sistêmicas e pode operar em objetivos não militares, ao exemplo da promoção do “Estado de Direito” como critério ético/cultural



• MARCELO AUGUSTO BOSCATO
• ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

universalizável. Seu uso não é restrito a uma instrumentalização pura, racional e estática do poder, mas sim a um instrumento dialético, complexo e relacional a serviço da disputa por poder. Dessa maneira, é possível dizer que a dinâmica jurídico-monetária emergida em resposta a um desafio coletivo/ameaça à segurança nacional permitiu a emergência de um *compliance* potencialmente global que opera a serviço da política estratégica norte-americana. Por um lado, a assimetria sistêmica do dólar favorece a vitória parcial dos critérios dinâmicos e mutáveis de “justo” e “injusto”. Por outro, esses critérios têm mais capacidade de prevalecer dinamicamente devido a essa assimetria. Isso garante uma amplitude político-estratégica considerável para operar na atual reestruturação da configuração do sistema interestatal, relativizando conclusões sobre a necessária causalidade linear do fim da hegemonia ou do poder norte-americanos.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C.; PRONER, C. Lawfare e geopolítica: América Latina em foco. *Sul Global*, v. 3, n. 1, 2022.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). *OTC foreign exchange turnover in April 2025*. Basel: BIS, 30 set. 2025. Disponível em: https://www.bis.org/statistics/rpfx25_fx.htm. Acesso em: 25 fev. 2026.
- BETTS, R. Compromised command. *Foreign Affairs*, v. 80, n. 4, 2001. Resenha de Wesley Clark. *Waging modern war: Bosnia, Kosovo, and the future of combat*.
- BOSCATO, M. A. *O juízo psíquico-histórico: a lógica dialética-realista da justiça*. Dissertação (Mestrado em EPI - UFRJ). Rio de Janeiro. 2025.
- BRADLEY, C.; GOLDSMITH, J. Congressional authorization and the war on terrorism. *Harvard Law Review*, v. 118, n. 7, 2005.
- COMAROFF, Jo. L. Colonialism, culture, and the law: a foreword. *Law & Social Inquiry*, v. 26, 2001.
- COMAROFF, J.; COMAROFF, J. *Law and disorder in postcolony: an introduction*. Chicago and London: The University of Chicago Press. 2006.
- COMAROFF, J.; COMAROFF, J. L. *Ethnicity, Inc*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- DUNLAP, C. J. Jr. *Lawfare 101: a primer*. *Military Review*, v. 97, 2017.
- DUNLAP, C. J. Jr., Lawfare. In: MOORE, J. N. et al. *National Security Law & Policy*. 3. ed. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2015. p. 823-838.
- DUNLAP, Charles J. Jr. Does lawfare need an apologia? *Case Western Reserve Journal of International Law*, v. 43, n. 2, 2010.
- DUNLAP, C. J. Jr., Lawfare: a decisive element of 21st-century conflicts? *54 Joint Force Quarterly*, p. 34-39, 2009.



- DUNLAP, C. J. Jr. Lawfare today: a perspective. *Yale Journal of International Affairs*, 2008.
- DUNLAP, C. J. Jr. *Law and military interventions: preserving humanitarian values in 21st conflicts*. Washington, D.C.: Carr Center for Human Rights Policy Kennedy School of Government, Harvard University, 29 nov. 2001.
- FIORI, J. L. *Uma teoria do poder global*. Petrópolis: Vozes, 2024.
- FIORI, J. L. (org.). *Sobre a paz*. Petrópolis: Vozes, 2021.
- FIORI, J. L. (org.). *Sobre a guerra*. Petrópolis: Vozes, 2018.
- FIORI, J. L. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo* (prefácio). Petrópolis: Boitempo, 2014.
- FIORI, J. L. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. Petrópolis: Boitempo, 2007.
- FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. In: Fiori, J. L. (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- GLENNON, M. The fog of law. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, v. 25, n. 2, 2002.
- GLOPPEN, S. *Conceptualizing lawfare: a typology & theoretical framework*. Bergen: Center of Law and Social Transformation Paper, 2018.
- GOLDSMITH, J. *The terror presidency: law and judgment inside the Bush administration*. New York: W.W. Norton & Co., 2007.
- JONES, C. Lawfare and the juridification of late modern war. *Progress in Human Geography*, v. 40, n. 2, 2016.
- KITTRIE, O. Using law as a weapon against nuclear proliferation and terrorism: the US government's financial lawfare against Iran. In: OHLIN, D. et. al. *Between crime and war: hybrid legal frameworks for asymmetric conflict*. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- KITTRIE, O. *Lawfare: law as a weapon of war*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- KITTRIE, O. Lawfare and U.S. national security. *Case Western Reserve Journal of International Law*, v. 43, 2010.
- MARTINS, C.; MARTINS, V.; VALIM, R. *Lawfare: waging war through law*. Londres: Routledge, 2022.
- PADULA, R. O pensamento geoestratégico e os documentos estratégicos dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. *Carta Internacional*, v. 13, n. 2, p. 39-67, 2018.
- PAULSON, H. Remarks by Treasury Secretary Paulson on targeted financial measures to protect our national security. Washington D.C.: US Department of Treasury, 2007.
- PECEQUILO, C. S. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PRONER, C.; GUAMÁN, A., RICOBOM, G. (org.). *Lex mercatoria, derechos humanos y democracia: un estudio del neoliberalismo autoritario y las resistencias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88fhh>. Acesso em: 22 maio 2026.

• MARCELO AUGUSTO BOSCATO
• ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

RABKIN, J. The Constitution and American sovereignty. *George Mason University School of Law*, v. 38, n. 7/8, 2009.

RIVKIN, D.; CASEY, L. The rocky shoals of international law. *The National Interest*, 2001.

ROMANO, S. M. De la guerra psicológica al lawfare en América Latina. *Revista Tlatelolco*, UNAM, PUEDJS, v. 1, n. 1, jul./dic, p. 87-108, 2022.

ROMANO, S. M. Lawfare y neoliberalismo en América Latina: una aproximación. Facultad de Humanidades. *Centro de Estudios Sociales y Políticos*, 2020.

ROMANO, S. M. Geopolítica y guerra psicológica en América Latina. *Argumentos*, v. 29, n. 80, p. 155-180, jan./abr., 2016.

SCOTT, P. D. *The road to 9/11: wealth, empire, and the future of America*. Berkeley: University of California Press, 2008.

SPIRO, P. J. The new sovereigntists: American exceptionalism and its false prophets. *Foreign Affairs*, 2000.

TAMANAHA, B. Z. *Beyond the formalist-realist divide: the role of politics in judging*. Princeton: Princeton University Press, p. 78-86, 2009.

TAMANAHA, B. Z. The dark side of the relationship between the rule of law and liberalism. *NYU JL & Liberty*, v. 3, p. 516-547, 2008.

TAMANAHA, B. Z. *Law as a means to an end: threat to the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

TAMANAHA, B. Z. *On the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TAVARES, M. da C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, M. da C. A retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, abr.-jun., 1985.

TIEFENBRUN, S. Semiotic definition of lawfare. *Case Western Reserve Journal of International Law*, v. 43, 2010.

TORRES, E. Sanções contra a Rússia: bomba-dólar, desglobalização e geopolítica. *Oikos - Revista de Economia Política Internacional*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, 2022.

TORRES, E. Paz, moeda e coerção no século XXI. In: Fiori, J. L. *Sobre a paz*. Petrópolis: Vozes, 2021.

TORRES, E. Minsky: moeda, restrição de sobrevivência e hierarquia do sistema monetário globalizado. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 737-760, set./dez. 2020.

TORRES, E. *A bomba dólar: paz, moeda e coerção*. Texto para Discussão n. 026, Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

TORRES, E. Guerra, moeda e finanças. In: Fiori, J. L. *Sobre a guerra*. Petrópolis: Vozes, 2018.



UNITED NATIONS. Charter of the United Nations. San Francisco, 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

UNITED NATIONS. Security Council. United Nations Security Council Resolution 1368 (2001): adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001. New York: United Nations, 2001a.

UNITED NATIONS. Security Council. United Nations Security Council Resolution 1373 (2001): adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001. New York: United Nations, 2001b.

UNITED STATES. *The national security strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House, 2025.

UNITED STATES. *Department of the Treasury releases sanctions review*. Washington, D.C., 18 Oct. 2021. Disponível em: home.treasury.gov/news/press-releases/jy0413. Acesso em: 2/9/2025.

UNITED STATES. United States joint forces command. *Handbook for Military Support to Rule of Law and Security Sector Reform*. Washington, D.C.: White House, 2011.

UNITED STATES. *National security strategy*. Washington, D.C.: The White House, 2010. Disponível em: history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES. George W. Bush. *Address to the nation on the overview of America's national strategy for combating terrorism*. Washington, D.C.: The White House, 2006.

UNITED STATES. *National security strategy*. Washington, D.C.: The White House, 2005. Disponível em: history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES. *National military strategy*. Washington, D.C.: The White House, 2004. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES. *National security strategy*. Washington, D.C.: The White House, 2002. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED STATES. Public Law 107-40 de 18 de setembro de 2001. *Federal Register*, Washington, D.C.: The White House, 2001.

YOO, J. *War by other means: an insider's account of the war on terror*. Atlantic Monthly Press, 2006.

ZARATE, J. *The cyber financial wars on the horizon: the convergence of financial and cyber warfare and the need for a 21st century national security response*. Washington D.C.: Foundation for Defense of Democracies, 2015.

ZARATE, J. *Trasury's war: the unleashing of a new era of financial warfare*. New York: Public Affairs, 2013.

Marcelo Augusto Boscato

Doutorando em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Áreas de Pesquisa:



- MARCELO AUGUSTO BOSCATO
- ERNANI TEIXEIRA TORRES FILHO

Direito Econômico, Direito Internacional, Segurança Nacional, Estratégia, Poder e Desenvolvimento. Foi membro representante do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (Pepi-UFRJ) no Conselho de Ensino de Pós-Graduação do Instituto de Economia (2023-2024) e do corpo discente no Conselho do Pepi-UFRJ (2023-2024).

Universidade Estadual de São Paulo

São Paulo, SP, Brasil

E-mail: marceloboscato@usp.br

Ernani Teixeira Torres Filho

Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (Pepi-UFRJ). Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1991). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (1982). Graduado em Economia pela UFRJ (1977). Áreas de Pesquisa: Economia Monetária, Econômica Internacional e Economia da Energia. Atua principalmente nos seguintes temas: sistema monetário internacional, globalização financeira, regulação financeira, economia da energia e sistema financeiro brasileiro. Foi superintendente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: ernanit@hotmail.com

Equipe editorial

Editor Acadêmico Felipe Chiarello de Souza Pinto

Editor Executivo Marco Antonio Loschiavo Leme de Barros

Produção editorial

Coordenação Editorial Andréia Ferreira Cominetti

Preparação de texto Mônica de Aguiar Rocha

Diagramação Libro Comunicação

Revisão Vera Ayres

