

Universidade Federal do ABC
Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais

Cauê Rodrigues Pimentel

EMPRESAS MILITARES PRIVADAS E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA
AMERICANA

Dissertação

Santo André – SP
2013

Cauê Rodrigues Pimentel

EMPRESAS MILITARES PRIVADAS E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA
AMERICANA

Dissertação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e
Sociais da Universidade Federal do ABC, como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Ciências Humanas e Sociais

Orientador: Prof. Dr. Giorgio Romano Schutte

Santo André – SP

2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Universidade Federal do ABC

PIMENTEL, Cauê Rodrigues

Empresas militares privadas e a construção da política externa americana / Cauê Rodrigues Pimentel — Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

200 fls. il. 29 cm

Orientador: Giorgio Romano Schutte

Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais, 2013.

1. Empresas Militares Privadas 2. Política externa Americana 3. Segurança Internacional
I. SCHUTTE, Giorgio Romano. II. Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais, 2013, III. Título.

CDD 341.7

Cauê Rodrigues Pimentel

EMPRESAS MILITARES PRIVADAS E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA
AMERICANA

Essa dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau em Mestre em Ciências Sociais no Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC

Santo André - SP, 23 de agosto de 2013

Prof. Dr. Ana Keila Pinezi
Coordenadora de Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Giorgio Romano Schutte
Orientador - UFABC

Prof. Dr. Igor Fuser
UFABC

Prof. Dr. Sebastião Velasco e Cruz
UNICAMP

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa, sob responsabilidade única do autor e com a anuência de seu orientador.

Santo André, ____ de _____ de 20____.

Assinatura do autor: _____

Assinatura do orientador: _____

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo incentivo, apoio e dedicação incomensuráveis que me permitiram traçar um caminho de acordo com minhas vontades e aspirações. Todas minhas pequenas realizações são conquistas motivadas por eles, são grandes vitórias de seu esforço e perseverança. Os louros são todos deles, a quem devo tudo.

Ao professor Giorgio Romano Schutte pela paciência e presteza em todos os assuntos acadêmicos e burocráticos na orientação desta dissertação.

Ao professor Artur Zimmerman pela co-orientação e pelos comentários que contribuíram para este trabalho.

Aos professores Flávio Rocha e José Blanes pelos comentários e sugestões na qualificação deste mestrado. Agradeço também aos professores Igor Fuser e Sebastião Velasco e Cruz pelo aceite ao convite para integrar a banca de defesa.

À professora Dr^a. Helena Torroja Mateu, pela oportunidade concedida e por me receber e orientar na Universidade de Barcelona, e cujos aprendizados e recomendações refletem diretamente nesta dissertação.

À FAPESP pelo apoio técnico e financeiro que viabilizou esta pesquisa.

Aos camaradas de mestrado Paulo Roberto, Thiago Mattioli e Thiago Battaglini pelas animadas e profícuas discussões sobre política, teoria, esquerda, academia, literatura, cinema, artes e, é claro, os mais variados desportos, sempre em altíssimo nível e refinada crítica. Nossas conversas foram momentos de descontração, mas, sobretudo, de grande aprendizado e divertida reflexão.

À Bárbara, pela companhia inestimável e por tudo que brilha debaixo do céu.

“O militarismo, governo da nação pela espada, arruína as instituições militares, subalternidade legal da espada à nação. As instituições militares organizam juridicamente a força. O militarismo a desorganiza. O militarismo está para o Exército, como o fanatismo para a religião, como o charlatanismo para a ciência, como o industrialismo para a indústria, como o mercantilismo para o comércio, como o cesarismo para a realeza, como demagogismo para a democracia”.

Rui Barbosa

RESUMO

Esta pesquisa aborda a ascensão das Empresas Militares Privadas (EMP) no contexto do pós-Guerra Fria e sua atuação na política externa dos Estados Unidos, sobretudo nos conflitos do Afeganistão e Iraque, cenários onde estes atores transnacionais ganham maior relevância internacional. O objetivo principal deste projeto é situar essas entidades corporativas no debate contemporâneo das relações internacionais, discutindo seu papel, sua influência e suas consequências para o campo da segurança internacional. Argumenta-se como hipótese central que a privatização da força insere dinâmicas de mercado no processo decisório de política externa, criando conflitos de interesse nas instituições de segurança. Essa relação já existia com o complexo militar-industrial estadunidense, porém se reinsere no debate de maneira peculiar na reestruturação do paradigma de segurança pós-Guerra Fria quando o setor privado deixa de ser exclusivamente fornecedor de material bélico para tornar-se provedor de serviços antes reservados à esfera militar. Devido seu crescente papel e penetração, a análise da atuação dessas empresas compreende parte importante do processo de entendimento da política de segurança dos EUA como um todo.

Palavras-chave: Empresas Militares Privadas; Política Externa Americana; Segurança Internacional.

ABSTRACT

This research addresses the rise of Private Military Companies (PMCs) during the post-Cold War context and in particular its role in U.S. foreign policy, focusing on the conflicts in Afghanistan and Iraq, where these transnational actors gain greater international relevance. The main objective of this project is to situate these corporate entities in the contemporary debate of international relations, discussing its role, its influence and its consequences for the field of international security. It is argued that the privatization of force introduces market dynamics into the foreign policy decision-making process, creating conflicts of interest in security institutions. This relationship existed with the U.S. military-industrial complex, but if the debate reenters the peculiar way in restructuring the security paradigm post-Cold War when the private sector is no longer exclusively supplier of armaments to become a service provider before reserved the military sphere. Due to its increasing role and penetration, the analysis of the performance of these companies comprise an important part of the process of understanding the security policy of the U.S. as a whole

Keywords: Private Military Companies; American Foreign Policy; International Security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. UMA ABORDAGEM HISTÓRICA SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DA FORÇA	18
1.1 Breve Histórico sobre o Mercenarismo: da Antiguidade à Consolidação dos exércitos profissionais no Século XIX	18
1.2 Movimentos Contemporâneos da Privatização da Força: Principais causas	36
1.2.1 <i>O perfil dos novos conflitos internacionais</i>	<i>37</i>
1.2.2 <i>A onda neoliberal</i>	<i>46</i>
1.2.3 <i>As EMPs e a redução dos custos políticos</i>	<i>52</i>
1.3 Considerações finais	59
2. A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA	61
2.1 A Trajetória da Hegemonia Estadunidense e a Importância do Complexo Militar-Industrial	62
2.2 Perspectivas da Economia Política sobre o Complexo Militar-Industrial	68
2.2.1 <i>A demanda constante</i>	<i>68</i>
2.2.2 <i>A inovação tecnológica</i>	<i>71</i>
2.2.3 <i>A Economia Armamentista Permanente e a Inclinação ao Imperialismo</i>	<i>73</i>
2.3 As EMPs e os Meios decisórios em Política de Segurança dos EUA	78
2.3.1 <i>Portas-giratórias: a simbiose entre poder público e privado no caso das EMPS</i>	<i>83</i>
2.4 Mapeamento de EMPs nos Estados Unidos	89
2.5 Considerações finais	96
3. AS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS NO AFGANISTÃO E NO IRAQUE ...	98
3.1 A Atuação das EMPs no Afeganistão	99
3.2 A Atuação das EMPs no Iraque	112
3.3 Considerações finais	120
4. DEBATES INSTITUCIONAIS E A REGULAMENTAÇÃO DAS EMPs	124
4.1 Estados Unidos	124
4.1.1 <i>Sentenças nos Estados Unidos</i>	<i>131</i>
4.1.2 <i>Controles do Congresso e Projetos de lei</i>	<i>137</i>
4.2 Iniciativas Institucionais de Regulação no marco das Nações Unidas	140
4.2.1 <i>As EMPs nas operações de paz das Nações Unidas</i>	<i>149</i>
4.2.2 <i>A Organização Marítima Internacional</i>	<i>154</i>
4.3 Iniciativas de Soft Law	156
4.3.1 <i>A Iniciativa Suíça e o Documento de Montreaux</i>	<i>157</i>
4.3.2 <i>Outros Projetos de Soft Law</i>	<i>165</i>
4.4 Considerações finais	168

5. CONCLUSÕES	171
----------------------------	------------

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	178
--	------------

ANEXOS

- I. Compilação de Empresas cobertas pelo *Defense Base Act* (número de funcionários e baixas de 09/2001 a 06/2013)
- II. Empresas Estadunidenses Signatárias do Código Internacional de Conduta – Março 2013.

INTRODUÇÃO

A violência não é apenas o complemento necessário do poder, mas o próprio poder já está sempre na raiz de toda relação aparentemente “apolítica” de violência. [...] A tarefa das análises críticas é perceber o processo político oculto que sustenta todas essas relações “a” ou “pré” políticas. Na sociedade humana, a política é o princípio estrutural que a tudo engloba, assim, qualquer neutralização de algum conteúdo parcial indicando-o como “apolítico” é um gesto político par excellence.

Slavoj Žižek, 2005.

Esta dissertação aborda a ascensão das Empresas Militares Privadas (EMPs) e propõe uma avaliação de seu papel na recente trajetória da política externa estadunidense. Essas empresas experimentaram um crescimento vertiginoso no pós-Guerra Fria despertando a atenção dos observadores da política internacional, da mídia e da academia. Devido à sua presença crescente e penetração nos novos conflitos internacionais, a análise dessas empresas compreende parte importante do processo de entendimento da segurança internacional e, em especial, da política de segurança dos Estados Unidos.

A presença massiva das EMPs nas guerras do Afeganistão e Iraque revela o escopo e a relevância que o tema tem adquirido. Nesses dois conflitos, a quantidade de agentes contratados superou o número de tropas regulares à serviço do governo de Washington. Em seu momento mais saliente, foram registrados no Afeganistão 104 mil agentes privados e 98 mil soldados regulares enquanto no Iraque a estimativa é de 180 mil e 160 mil soldados no ano de 2007 (SINGER, 2008). Essas empresas atuaram ativamente nos esforços de guerra ao prover segurança, transporte, alimentação, treinamento militar e consultoria estratégica, funções antes exclusivas dos homens fardados (BROOKS, 2001).

O fenômeno da alienação do uso da força possui, portanto, dupla importância como objeto de pesquisa: primeiro, pela sua utilização em larga escala nos recentes conflitos internacionais; segundo, pela própria natureza da atividade, ligada à

segurança. Uma série de questionamentos emerge a partir da observação das práticas destas empresas - Como isso afeta o campo da Segurança internacional? Quais são as razões e os argumentos que fundamentam a expansão desse setor privado? Como enquadrar esses agentes no direito internacional? Qual é o impacto desse mercado sobre as decisões em política externa e política de segurança? Como fica o papel de Estado neste contexto?

Esta dissertação busca explorar estas questões e oferecer um panorama sobre as EMPs. O recorte geográfico que se foca primordialmente nos Estados Unidos da América, é na realidade um recorte político justificado pela força do processo de terceirização do setor militar no país, constituindo caso capital para a compreensão do fenômeno. A preponderância militar de Washington e seu papel central nos desígnios da segurança internacional reforçam a relevância do objeto de estudo. Ao analisar o grande mercado da terceirização de serviços militares nos EUA, plantea-se a construção de uma perspectiva abrangente sobre o tema, possibilitando desvelar as vicissitudes das EMPs na política internacional hodierna.

A escolha pelo caso estadunidense é também motivada pelas interações entre o setor privado, a burocracia governamental e o estamento militar na estrutura política do país. A relação intensa desenvolvida entre essas três esferas expressa-se pelo *complexo industrial-militar*, o qual possui importantes implicações na trajetória econômica e política dos Estados Unidos. As ramificações desse “triângulo de ferro” são elementos importantes para a análise da política externa americana (NASCIMENTO, 2010). Neste contexto, verificar-se-á qual a relação das EMPs com este triângulo e como ele influencia as estratégias da política externa americana.

Compreender a dinâmica da relação entre EMPs e Estado é um dos objetivos deste estudo. No caso norte-americano, a permissividade entre o Estado e as empresas demonstra que há conexões e interesses mútuos entre as duas partes. Demonstrar-se-á que estas empresas não crescem à revelia do poder estatal, mas são impulsionadas a prestar serviços para a esfera pública. Longe de deslegitimar a autoridade estatal, as EMPs passam a integrar um complexo quadro de execução de políticas de segurança.

Há, conseqüentemente, um estreitamento entre a agenda governamental de segurança e os interesses das empresas militares privadas. Ao estabelecer uma complexa rede de relacionamentos e portas-giratórias entre o setor público e privado, as linhas que separam os formuladores da política externa e os agentes das

empresas privadas tornam-se cada vez menos aparentes. Esses intercâmbios pessoais somados a um arcabouço legal que privilegia a terceirização de serviços públicos confluem para a formação de uma agenda internacionalna qual as empresas privadas possuem um papel cada vez mais proeminente na elaboração e execução daquilo que deveria ser exclusivamente público (STANGER, 2009b).

É preciso questionar qual é o impacto da inserção destas empresas nos processos de formulação de políticas e estratégias em matéria de segurança internacional. As EMPs não se limitam apenas à segurança armada: além da presença em campo e das armas que carregam, essas empresas avançam paulatinamente sobre outras competências ligadas à questão da segurança. Elas são cada vez mais ativas no terreno do *decison-making*, do planejamento e da implementação de planos de segurança, incluindo serviços de inteligência e delimitação do que constitui uma ameaça à integridade nacional (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Dessa maneira, a terceirização de serviços antes exclusivos dos militares concede às EMPs poder para influenciar os entendimentos e discursos sobre segurança (LEANDER, 2005). A decisão formal sobre o uso da força continua sendo prerrogativa do Estado, mas é cada vez mais sensível à presença destes agentes.

Para alcançar os objetivos expostos acima e estabelecer o debate sobre o fenômeno das EMPs, este estudo se inicia proporcionando uma breve reconstrução histórica sobre o mercenarismo nas relações internacionais, tema que muito se aproxima da tipologia das EMPs. O primeiro capítulo discute o processo pelo qual o Estado moderno arroga o monopólio legítimo sobre o uso da força pela paulatina desprivatização da violência.

Após cobrir esse debate histórico, expor-se-á a inserção moderna destes agentes nas relações internacionais no período pós-Guerra Fria. A reconfiguração do poder em escala global com o fim da ordem bipolar coloca diversos desafios ao campo da segurança internacional. Novas ameaças, novas tecnologias, a emergência de uma agenda humanitária, a unipolaridade norte-americana, entre outros fatores, confluem para a formação de um quadro onde o uso da força é recondicionado. Estas transformações somadas às revisões na estratégia de segurança do Departamento de Defesa estadunidense e a uma política embasada por um ideário neoliberalismo agressivo criam um cenário propício para a terceirização de serviços militares e o florescimento das EMPs. Este período é

essencial para a compreensão da sua gênese e inserção na formulação de políticas de segurança. A leitura do período exige, assim, a busca de uma análise da conjuntura da política internacional somada à avaliação das políticas emitidas pelo Departamento de Defesa, além de um olhar crítico sobre o paradigma neoliberal e sua relação com processos de privatização no setor que é *par excellence* o núcleo do Estado Moderno. É preciso entender a penetração da agenda neoliberal nas decisões políticas para situar a atuação destas empresas.

O segundo capítulo aborda o peso do complexo industrial-militar-acadêmico na vida política norte-americana, demonstrando a importância que a agenda de segurança possui para explicar os desdobramentos da política externa estadunidense. Também expõe um breve estudo sobre a estrutura decisória de política externa e de segurança dos EUA, seu aspecto elitista e centrado nas instâncias do Pentágono. Por último, serão discutidas as diversas ramificações e portas-giratórias que a terceirização de serviços militares propicia entre a arena pública e a iniciativa privada.

O terceiro capítulo aborda a atuação das EMPs no Afeganistão e no Iraque, as duas guerras em que estas empresas ganham maior relevância. Esta seção realizará a análise sobre os efeitos que a terceirização da segurança gera em cenários de instabilidade e conflito, demonstrando seus fatores problemáticos para a reconstrução das instituições locais e para o processo de reconstrução da paz pós-conflito.

O quarto capítulo do trabalho se dedica aos movimentos que questionam o processo da terceirização de serviços militares e que discutem possibilidades de regulação sobre esses agentes. Primeiro, analisar-se-á os dispositivos existentes para regular a atividade das empresas atuando junto às agências estatais estadunidenses, assim como projetos discutidos no Congresso para cobrir lacunas na regulação do setor. Também se realizará uma análise das principais sentenças proferidas por tribunais norte-americanos que julgaram casos envolvendo EMPs. O estudo dessas sentenças permite observar diversos problemas relacionados à atuação destas empresas.

A segunda seção do quarto capítulo aborda projetos internacionais de regulação do setor, focando-se em duas iniciativas: o Grupo Especial de Trabalho das Nações Unidas, criado em 2005 para desenhar uma convenção internacional sobre o tema; e a Iniciativa Suíça que busca desenvolver um código internacional de

conduta autoregulado pelas próprias empresas em nível internacional. O estudo destes projetos é relevante por dois motivos: demonstra a importância que o tema vem ganhando nas Nações Unidas, mobilizando a diplomacia de vários países, principalmente os EUA e o Reino Unido; segundo, sinaliza que as EMPs são um fenômeno duradouro, que continuarão a atuar no cenário global e que, portanto, precisam funcionar seguindo regras que limitem suas competências e que ampliem o *accountability* democrático sobre suas atividades.

CAPÍTULO 1: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA SOBRE A PRIVATIZAÇÃO DA FORÇA

Este capítulo introduz o tema das Empresas Militares Privadas sob uma ótica histórica. Desde que o objeto da terceirização do setor militar ganhou força nos círculos acadêmicos, o debate sobre a natureza das atividades desses agentes ocupou significativo espaço nas páginas dedicadas ao tema. Neste debate, duas macro-posições emergem com maior relevância: por um lado, a comparação direta das atividades dessas empresas com as companhias mercenárias clássicas; do outro lado, a imagem de que essas empresas possuem um arranjo institucional diferenciado e que sua inserção em um mercado global e financiarizado lhe conferem características que as afastam do mercenarismo tradicional.

Esse capítulo discutirá qual a relevância da comparação entre EMPs e mercenarismo para uma melhor compreensão do fenômeno. A hipótese aqui defendida é que, de fato, a prática dessas empresas se assemelha ao mercenarismo clássico na medida em que sua motivação para o combate é de cunho pecuniário. No entanto, o termo mercenário tornou-se uma palavra de cunho pejorativo e imprecisa ao longo da história, principalmente após a Revolução Francesa que modificou as condições do recrutamento militar, introduzindo a figura do cidadão-soldado como a única possibilidade legítima de engajamento. O ponto principal a ser explorado neste capítulo é o movimento de transformação do mercado privado do uso da força para as estruturas militares permanentes que estão intrinsecamente ligadas à consolidação do Estado nacional. Demonstrar-se-à como o mercenarismo compõe parte importante do processo de criação de tropas militares regulares. Observa-se, através de um exame breve da história, como o mercenarismo esteve predominantemente ligado ao exercício da força via o consentimento da autoridade estatal competente (NASCIMENTO, 2010, p.27). Assim, a privatização da força não constitui uma antítese à idéia de Estado, mas se rearticula constantemente com a esfera pública ao longo da história.

A segunda parte deste capítulo aborda o despontar do mercado contemporâneo de segurança no final dos anos 80 e durante a década de 90, analisando quais os fatores que permitiram o desenvolvimento de um novo mercado

de segurança. Serão discutidas algumas principais características das EMPs e quais são as possíveis vantagens de sua utilização.

1.1 Breve Histórico sobre o Mercenarismo: da Antiguidade à consolidação dos exércitos profissionais do Século XIX

Uma história sobre a economia privada da guerra remonta inevitavelmente às civilizações antigas. A incipiência das instituições administrativas, da arrecadação de tributos e da organização em larga escala fez com que exércitos regulares e permanentes fossem empreendimentos de difícil realização na Antiguidade. Os pesados gastos de uma estrutura militar e a incapacidade da ordem política de articular um sistema burocrático permanente fomentaram a prática do mercenarismo como principal forma de organização bélica. Assim, o uso da força ficava contingenciado ao pagamento do soldo apropriado de maneira esporádica. Na ausência de militares regulares, os mercenários se tornaram as principais figuras do campo de combate, bem como os detentores de um conhecimento profissional sobre a organização, habilidade e tática militar.

Alguns exemplos demonstram as características da organização militar destes povos antigos. Os assírios (aproximadamente entre 900 a.C e 700 a.C) foram os primeiros a criarem um contingente militar organizado em caráter semi-permanente assentado sobre pagamentos regulares e constantes aos soldados. Registros apontam que o pioneirismo assírio se destacava por organizar células de guerreiros profissionais cuja lealdade era assegurada mediante pagamento que conferia à autoridade real o posto máximo na hierarquia de comando. Estas composições militares eram aglomerados multiétnicos recrutados mediante solda ou conscrição forçada nos domínios de uma autoridade despótica (GRANT, 2005).

O modelo descrito acima seria, em larga escala, o paradigma dominante sobre o uso da força durante séculos. A Grécia antiga, no entanto, oferece o primeiro registro de conscrição militar de base ideológica, motivada pelo dever cidadão de proteger as instituições e liberdades das cidades-estado gregas. Havia a obrigação de que os cidadãos livres deveriam dedicar parte de seu tempo às atividades militares quando requisitados. Surge, portanto, a imagem do cidadão-

soldado, plasmada na figura dos *hoplitas*. O principal problema deste modelo organizacional era a frequência com que estes homens-livres eram convocados a defender sua cidade e assim abandonavam sua vida campesina e suas atividades produtivas, o que tornava campanhas longas economicamente inviáveis. A constância dos conflitos entre as cidades-estado e invasores externos fazia com que houvesse um atrito crescente entre a necessidade de servir às armas e o exercício pleno da vida cidadã, bem como o atendimento de necessidades econômicas básicas. Ademais, apesar de servirem à autoridade pública da cidade-estado e de lutarem pela manutenção de seu meio social, os *hoplitas* deveriam arcar com seu próprio equipamento de guerra, o que prejudicava a uniformidade de suas linhas de combate. Poucos eram os cidadãos-livres que podiam adquirir armas de primeira linha, o que fazia das armaduras de bronze, símbolo dos *hoplitas*, um sinal de distinção social para poucos (GRANT, 2005).

Dos exércitos da Antiguidade, nenhum foi tão bem-sucedido como as legiões romanas. *Empire par excellence*, todas as superlatividades que Roma angariou política, cultural e economicamente repousavam sobre o sistema organizacional de suas tropas e seus formidáveis resultados em batalha. A composição das forças romanas era, no entanto, uma amálgama de diferentes servidores públicos e mercenários. A elite do exército era formada apenas por cidadãos romanos, visando garantir a obediência da cadeia de comando e da hierarquia política. Assim, em seus primeiros séculos de existência, o exército romano era apenas composto de cidadãos detentores de terras e, portanto, com uma renda mínima. Com a gradual expansão do Império, cidadãos romanos sem propriedade puderam ser admitidos nas linhas legionárias. A partir daí, o maior incentivo para o alistamento era a segurança de ganhos regulares (900 sestércios por ano) e a possibilidade de privilégios políticos e aquisição de terras após a conclusão do serviço militar, cuja duração era de 20 anos. O apelo a um espírito cidadão era um fator secundário na conscrição romana. Durante o Império Augustino (27 a.C-14 d.C), o número de legiões era de 300 mil soldados, o que exigia da máquina pública aportes massivos de recursos (SCARRE, 1995).

Os legionários eram, no entanto, apenas a elite do exército romano. A maior parte de suas fileiras era composta por tropas auxiliares recrutadas nas possessões do Império. Assim, grandes composições do exército de Roma eram formadas por sírios, egípcios, espanhóis, cretenses, entre outros. Estes homens serviam por mais

tempo que os legionários e recebiam soldos menores que seus parceiros romanos. O grande prêmio para os “estrangeiros” que sobrevivessem ao período de serviço era a obtenção da cidadania romana e os benefícios advindos com o título (SCARRE, 1995; GRANT, 2005).

Importante observar, portanto, que até este momento a distinção entre mercenarismo e cidadão-soldado é pouco evidente. A única exceção é a dos gregos, mais especificamente Esparta, e apesar disto, a experiência grega possui matizes e evidencia as dificuldades que a conscrição de homens-livres impunha às autoridades públicas¹. O caso romano, por sua vez, conseguiu movimentar uma ampla máquina pública destinada à guerra e à expansão territorial. O motor do serviço militar, no entanto, explica-se melhor pelas oportunidades que a vida militar oferecia em uma sociedade organizada politicamente em torno das armas do que pela idéia da obrigatoriedade e dever civil. À exceção do Império Romano, manter um número grande de tropas regulares era uma tarefa aquém das capacidades dos poderes constituídos.

A fragmentação política da Idade Média ampliaria as dificuldades da mobilização militar por três motivos: primeiro, como na Antiguidade, as ineficiências de recrutamento impossibilitavam exércitos regulares (fosse pela ausência de sistemas efetivos de tributação ou pela pequena dimensão das unidades políticas). Segundo, a conscrição de camponeses, retirados temporariamente de sua vida civil, somente possibilitava uma baixa profissionalização das tropas, com problemas disciplinares, táticos e de treinamento adequado, além do ressentimento das castas nobres de que seus súditos utilizassem as armas contra seus suseranos (TILLY, 1996, p. 109). Terceiro, dificuldades na concertação do recrutamento, que envolvia negociações entre diversos senhores feudais, tornavam o processo político demasiadamente complicado e lento.

Essas dificuldades tornavam a opção por mercenários a alternativa viável, econômica e politicamente, o que possibilitou o florescimento de diversas companhias profissionais de homens que estendiam suas armas àqueles que

¹Nascimento (2010) chama a atenção para o caso excepcional de Esparta. Toda a vida desta cidade-estado girava em torno da atividade bélica. Sua organização social, seu sistema de educação e sua cultura estavam diretamente ligados ao ato da guerra. Em Esparta, o exercício da vida política estava inseparavelmente conectado ao serviço militar, característica que só voltaria a ser observada na Revolução Francesa no século XVIII.

pudessem pagar por suas “*lanças livres*”². Estas, ao se especializarem no manejo das armas como forma de subsistência, acabavam provando-se mais habilidosas do que os bandos de camponeses parcamente treinados e equipados.

O questionamento da prática dominante da contratação de mercenários surge de maneira enfática durante o Renascimento, mais especificamente com Maquiavel que classificava estes guerreiros como “desunidos, ambiciosos, indisciplinados e infiéis” (MAQUIAVEL, 1995, p.57). O florescimento das cidades italianas ligadas ao comércio intercontinental fez com que o mercado por segurança também se expandisse. Através de contratos de prestação de serviços, as “*condottas*”, as classes abastadas de comerciantes fomentaram um mercado crescente de segurança. O próprio Maquiavel reconhece que a expansão bem-sucedida das cidades italianas de Veneza e Florença foi resultado do uso dessas armas. Aponta, no entanto, a fragilidade de um sistema em que o uso da força se apoiava somente em contratos pouco confiáveis e cuja lógica do sistema favorecia uma competição intensa pelos melhores pagadores. Segundo o autor renascentista, o perigo de confiar a segurança da república a outrem, àquele que luta somente pela moeda, colocava em risco a própria sobrevivência das entidades políticas.

A crítica de Maquiavel também reporta a baixa confiabilidade destas tropas que, segundo seus relatos, buscavam sempre o modo menos dispendioso de completar um objetivo e não perdiam a oportunidade de esquivar-se da batalha:

Seu sistema tem sido primeiro diminuir a reputação da infantaria para dar prestígio a si mesmos. Fizeram isto porque, não tendo pátria e vivendo de sua ocupação, pouca infantaria não bastaria para lhes dar reputação e, se fosse muita, não poderiam alimentá-la. [...] Além disso, usaram todo o engenho para afastar de si e dos soldados a fadiga e o medo, não se matando nos combates, mas fazendo-se uns aos outros prisioneiros sem resgate. Não atacavam à noite as cidades, assim como os que defendiam as cidades não atacavam os do acampamento. Em torno do acampamento, não construíam fossos nem paliçadas, nem batalhavam no inverno. Todas estas coisas estavam incluídas em seus códigos militares e foram concebidas, como foi dito, para escaparem à fadiga e aos perigos. Assim, levaram a Itália a ser escravizada e vilipendiada (MAQUIAVEL, 2005, p.62).

²Esta é a origem etimológica da palavra *free-lancer* de uso corrente hodiernamente.

Independentemente dos motivos da leitura de Maquiavel, seja ela um genuíno libelo republicano ou a simples prudência do homem político, as reflexões do autor florentino espelhavam as condições geopolíticas conturbadas de sua contemporaneidade. A fragmentação europeia em centenas de principados, bispados, ducados e cidades-estados com pouca aglutinação política (a não ser em raros casos de soberanias frouxas e mal delimitadas como a do Império Habsburgo, a lenta construção do reino Espanhol no Mediterrâneo, e as monarquias francesa e inglesa) faziam do cenário europeu um ambiente belicoso e amplamente complexo constituído por mais de 200 entidades reivindicantes de soberania em 1490 (TILLY, 1996, p. 93). Esse quadro de instabilidade política era reforçado pela volatilidade com que as armas a serviço de um senhor ou cidade eram rapidamente convertidas ao inimigo pelo pagamento adequado. Assim, a presença massiva de soldados mercenários era um elemento que reforçava o ciclo de violência europeia e perpetuava a instabilidade social e institucional (NASCIMENTO, 2010)³. Além de não confiáveis na batalha, os mercenários que não recebiam seu soldo ou que ficavam por longos períodos na ociosidade acabavam tornando-se um flagelo que ameaçava as regiões em que se instalavam (KEEGAN, 1993, p.31).

A versão maquiavélica seria reforçada *a posteriori* pelo caso emblemático do mercenarismo tradicional representado pela participação das companhias profissionais de soldados na Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). Espalhada pela Europa, mas territorialmente concentrada nos domínios germânicos, esta guerra foi travada por diversas entidades políticas em uma série de batalhas sem desfecho militar definitivo. As tropas mercenárias dominavam os campos de batalha (cerca de 1.500 companhias profissionais) e, segundo Münkler (2005, p. 56-60), essa era uma das razões pelas quais a guerra se prolongou por tanto tempo. Visando estender seus contratos e manter unidas suas companhias, esses mercenários driblavam o desfecho militar e procuravam, através de botins e pequenas manobras militares, a perpetuação do conflito. Assim, os mercenários estariam no epicentro do princípio *bellum se ipse alet* (“a guerra se alimenta de si mesma”) que colocava a atividade

³São os indícios primordiais do sistema de balança de poder que iria perdurar na diplomacia europeia. Segundo Saraiva (2008, p.42): “Por seu turno, a Renascença Italiana modificou o Estado e as relações internacionais ao fazer avançar a cidade-estado, a república e a concentração de poder no príncipe. Operações militares realistas, que incorporavam à arte da guerra, tanto os progressos da técnica como o desempenho do exército profissional de mercenários, passaram a desenvolver-se perigosamente e induziram, por prudência, a *mise en place* de uma diplomacia permanente e de uma balança de poder”.

bélica não como um fato fora do terreno político - seguindo a máxima clausiwitziana de que a guerra é a política continuada por outros meios (CLAUSEWITZ, 2007) - e sim como uma parte constitutiva da vida econômica⁴.

A versão maquiavélica sobre os mercenários criou e perpetuou, assim, a imagem clássica que perdura no imaginário coletivo. É preciso, no entanto, uma ponderação histórica que possa oferecer uma imagem mais precisa sobre o papel dessas forças na história europeia e na construção do Estado Moderno. O exame da história revela que os mercenários não foram completamente substituídos por tropas regulares de maneira súbita. Para assegurar a transição de tropas mercenárias para exércitos permanentes era necessário de alguma maneira disciplinar ou garantir que estas companhias atuassem em favor da *raison d'État* propugnada pelos poderes constituídos. Tomaremos nota de três exemplos que demonstram como as incipientes estruturas de Estado empoderaram as companhias privadas de guerra criando uma hierarquia de comando. São as *compagnies d'ordonance*, os lansquenets alemães e a Companhia Britânica das Índias, três exemplos em que os meios coercitivos eram organizados e executados por atores privados, mas eram financiados e respondiam a interesses superiores, constituindo os primeiros moldes dos exércitos modernos.

O historiador militar John Keegan (1993, p.30-34), por exemplo, aponta que na França do século XIV, o imperador Carlos VII foi pioneiro ao centralizar parte do processo de recrutamento de tropas por meio de um sistema de aglutinação em torno da autoridade real. O imperador criou *compagnies d'ordonance* que selecionavam e treinavam soldados visando uma composição militar melhor organizada taticamente e que lutassem oficialmente em nome da monarquia. Essas companhias, no entanto, não eram supervisionadas diretamente pelo Estado, mas eram concedidas a pessoas de elevada posição social e que gozavam do *status* de coronéis de regimento. Esses coronéis “*eram também proprietários, da mesma forma que os chefes das unidades de mercenários que continuaram a coexistir com os novos regimentos reais até o século XVIII*” (KEEGAN, 1993, p.33). Os coronéis recebiam o título e um financiamento do tesouro real que gastavam a seu juízo em

⁴Desse modo, as companhias mercenárias eram decisivas na vida política européia. Isso também se evidencia pelo grande número de senhores da guerra que alcançaram glórias políticas, por vezes constituindo pequenos impérios particulares, através do mercenarismo. No contexto da Guerra dos Trinta Anos, os nomes de Albrecht Von Wallenstein, Ernst zu Mansfeld e Christian Von Braunschweig são alguns destes casos (MÜNKLER, 2005, p.60).

salários, treinamento e equipamento das tropas sob seu domínio⁵. Assim, os coronéis organizavam o uso da força de maneira privada mas regulamentados e submetidos ao poder estatal em última instância,.

A criação dos regimentos, portanto, assinala o começo da transição dos bandos mercenários para um sistema permanente de tropas organizadas em torno de uma autoridade central. O modelo de regimento logo se expandiu pela Europa e em diversos cantões podiam-se encontrar estas concentrações militares. Ainda sim, esse processo só alcançou um alto nível organizacional na França, Prússia e Grã-Bretanha, os três projetos de formação nacional mais avançados e proeminentes da Europa moderna⁶. Os demais países ainda esbarravam em questões políticas e logísticas para estabelecer regimentos permanentes e continuaram a depender basicamente de exércitos mercenários (TILLY, 1996, p.118).

Outro exemplo semelhante ao das *compagnies d'ordenance* são os lansquenetes alemães. Estes soldados, cuja imagem ficou consagrada em enciclopédias e compêndios da história militar por suas vestimentas extravagantes e sua conduta violenta, organizavam-se em corporações semi-independentes que viviam de modo itinerante vendendo seus serviços militares. Duas características são importantes no modo organizacional dos lansquenetes: primeiro, a existência de regras de recrutamento e de um código de conduta. Os contratos entre os lansquenetes e um príncipe incluíam regras gerais sobre o perfil dos soldados que deveriam ser recrutados a fim de garantir a seleção dos melhores homens

⁵Keegan (1993, p.33) anota fato curioso de que os coronéis vendiam as patentes de capitão e tenentes àqueles que pudessem pagar e quisessem ostentar uma insígnia militar como símbolo de prestígio social, utilizando, assim, a posse do regimento real como meio de enriquecimento pessoal. Essa prática era corriqueira e fazia parte do costume militar até o século XIX, quando, ao menos no exército britânico, foi extinta em 1871. A prática era de conhecimento geral, mas restrita a uma pequena aristocracia devido aos preços proibitivos de uma patente militar. Segundo Huntington (1995, p.55), em 1856, um posto de capitania na Armada britânica custava cerca de 2.400 libras e uma capitania de fragata, 7.000 libras (valores que atualizados para 2010 seriam de aproximadamente 175 mil libras e 510 mil libras, respectivamente). De acordo com o autor, a venda de patentes não garantia os melhores profissionais, mas assegurava o caráter aristocrático do exército britânico e sua lealdade pela manutenção de privilégios e da Coroa. Para os ingleses, o militar britânico deveria ser “primeiro um cavaleiro, depois um soldado” nas palavras do Duque de Cambridge (HUNTINGTON, 1995, p.52).

⁶Vale ressaltar também o caráter embrionário de nacionalismo que esses regimentos propagavam em uma Europa em formação. Essas vilas militares passaram a desfrutar de códigos de conduta e rituais próprios que constituíam “escolas de nação”. Não obstante, esses regimentos também eram espaços para abuso de autoridade, castigos corporais e um sistema de disciplina que se assemelhava à escravidão (KEEGAN, 1993, p.33).

disponíveis no quesito das armas e da disciplina, além de assegurar o comprometimento com a companhia. Sem embargo, a oferta de um soldo, a possibilidade de carregar armas e a oportunidade de espólios dos saques atraíam para este tipo de empreitada homens de caráter duvidoso e à procura de ganhos imediatos e fáceis. Apesar do zelo de alguns recrutadores (e a condescendência de outros) os lansquenetes tornaram-se famosos por toda Europa como sinônimo de habilidade e tática militar, bem como de violência, botim e destruição⁷ (MILLER, 1971; MÜNKLER, 2005, p.73).

A segunda característica interessante dos lansquenetes é sua ligação ao poder real. O caso mais proeminente é o do imperador Maximiliano I, que chegou ao posto máximo do Sacro-Império Romano e que teve papel importante na organização dessas células mercenárias bem como na aglutinação delas sob o seu poder. Maximiliano patrocinou o treinamento de regimentos de lansquenetes, por volta de 1486, copiando as táticas dos corpos mercenários suíços e, posteriormente, utilizando o serviço destes homens em seus movimentos militares. Segundo Miller (1971), os lansquenetes se tornaram extremamente bem-sucedidos nos campos de batalha da Europa, a ponto de serem um dos corpos mercenários mais requisitados de seu tempo e, eventualmente, lutando contra seus próprios suseranos. O mais importante de seu legado histórico, sem embargo, é que a organização tática e a relação direta com as autoridades germânicas do século XV e XVI, colocam os lansquenetes como os primeiros indícios da organização de uma infantaria alemã permanente.

Um último exemplo, o caso da Companhia Britânica das Índias Orientais (CBIO), fundada em 1599 e em atividade até 1857, ilustra outro aspecto importante sobre o mercado da força: a proximidade entre o grande capital e as companhias mercenárias. Os negócios ultramarinos da CBIO dependiam em larga escala do provimento de segurança privada. No apogeu de sua existência, estimativas apontam que a CBIO contou com aproximadamente 50 mil mercenários (recrutados na Europa e nos territórios coloniais, principalmente na ocupação da Índia, incluindo

⁷Miller (1971) relata que se tornou prática corrente, entre estes mercenários pedir a solicitação de passaportes e de permissões escritas de um senhor antes de empregar as armas em serviço de outrem. Estes documentos representavam prova de bons serviços e procedência e assim eram utilizados para comprovar “boas práticas comerciais” na obtenção de novos contratos. A expedição desses documentos, no entanto, não constituía impedimento para que esses mercenários vendessem seus serviços a outros príncipes.

grande número de recrutas locais)(BRYANT, 2004). Importante observar como o desenvolvimento de atividades comerciais dependia diretamente das companhias mercenárias que garantiam a segurança dos negócios da metrópole (bem como o monopólio e a exploração da mão-de-obra) nos territórios asiáticos nos quais não havia nada que se assemelhasse ao monopólio estatal da força. Assim, a única forma de assegurar a condução do comércio nessas regiões instáveis era através da contratação de mercenários. A dependência era tão significativa que no final do século XVIII, quando o mercenarismo vai paulatinamente tornando-se uma atividade com menos oferta e mais cara, 70% das receitas da CBIO eram gastas com segurança. Assim, o grande capital aliado ao mercenarismo ditou as regras e as condições de guerra e paz nos territórios coloniais asiáticos do Império Britânico durante grande parte dos séculos XVII à XIX (UESSELER, 2008, p. 140-142).

Ao tratar destes exemplos, este trabalho tenta sublinhar que o processo de monopolização da coerção pelo Estado esteve intrinsecamente ligado com a atividade mercenária. Este esboço histórico indica a complexidade deste processo e demonstra como o monopólio estatal da força não se fez por decreto e sim através de um paulatino desenvolvimento que mesclou práticas mercenárias com uma gradual hierarquização vertical que culminava na autoridade estatal monárquica. Os mercenários não foram, portanto, excluídos do campo de batalha de maneira singular, mas estiveram sempre em coadunação com as forças embrionárias do Estado moderno. A imagem das *compagnies d'ordenance* ilustra e joga nova luz sobre o entendimento da relação do uso da força pelos agentes públicos e privados ao demonstrar que os regimentos militares do século XIV a XVIII respondiam às ordens da autoridade central, mas gozavam de ampla discricionariedade de organização e administração de recursos. A paulatina dissolução do mercenarismo em corpos profissionais vai dando forma e caráter aos exércitos modernos:

As associações livres de mercenários foram progressivamente sendo dissolvidas em exércitos permanentes. Os lanceiros mercenários alemães, a guarda suíça, os integrantes da cavalaria italiana, da infantaria inglesa e da artilharia espanhola passaram a prestar serviços para os mais diversos países por um salário, um custo e alojamento fixos, assim como por uma posição de vida assegurada. As tropas da Inglaterra, da Suécia, da França e outras transformaram-se em grandes “legiões estrangeiras” (UESSELER, 2008, p.139).

A comparação, com as devidas proporções históricas, serve para iluminar o caso das atuais companhias militares privadas e melhor situar sua posição cronológica. Mais do que um caso completamente novo ou simplesmente o retorno a um mercenarismo da Antiguidade, essas empresas possuem diversas analogias com os casos supracitados das *compagnies d'ordenance*, dos corpos de lansquenets e dos mercenários da Companhia das Índias Orientais.

Avançando pelo espectro histórico, a Revolução Francesa é o evento capital que irá separar o mercenarismo dos exércitos nacionais, ao menos no imaginário político moderno e na teoria política. O exército napoleônico modificou radicalmente o apelo para o serviço militar: se antes o recrutamento era visto como um ofício assalariado tal como qualquer outro, ele passa a ser encarado como um dever cívico de todos os cidadãos. Ademais, em uma época de turbulenta reestruturação social, o serviço militar era propagandeado às camadas subalternas dos regimes monárquicos como uma grande luta contra a opressão e a ordem aristocrática vigente⁸ (KEEGAN, 1993).

O Grande Exército de Napoleão promoveu, portanto, uma virada holística sobre as razões do recrutamento militar e que influenciaria o curso da militar e da organização da violência física pelo Estado. De fato, Napoleão elevou a justificativa cívica acima do nível nacional ao propugnar uma luta que levasse a todos os homens não-livres da Europa os valores da Revolução. Maniqueísmo político ou não, é relevante o sucesso que suas tropas obtiveram frente a seus inimigos. Mas mesmo com as proibições ao mercenarismo desde em 28 de fevereiro de 1790 pela Assembléia francesa, a campanha napoleônica não hesitou em apelar aos mercenários quando necessário. Em Waterloo, na capitulação do processo revolucionário, Napoleão conduziu 35 mil mercenários. Seu duelista, o general Wellington, engrossava as fileiras britânicas com ao menos 40 mil mercenários (UESSELER, 2008). Alguns batalhões muitas vezes tinham caráter multinacional:

⁸Explica-se, por exemplo, o porquê a própria estrutura do exército francês tornou-se diferente de seus inimigos prussianos e ingleses: enquanto esses últimos baseavam-se no sistema de regimentos descrito anteriormente, cujos postos elevados destinavam-se a nobres e apadrinhados, no Exército revolucionário francês os postos de comando eram ocupados por militares sem linhagem nobiliárquica (em 1789 mais de 90% dos oficiais eram nobres, porcentagem que despencou para 3% em 1794). Assim, um dos motivos para a exaltação do cidadão-soldado era o fato de que o projeto da revolução Francesa via nas fileiras do exército real o pilar central que garantia a ordem do *Anciën Regime* (KEEGAN, 1993, p.444-445).

A guarnição francesa na Prússia incluía também regimentos de colonizadores militares croatas da fronteira militar com os Habsburgo e com os turcos, que eram, na verdade, refugiados sérvios das terras otomanas, enquanto a guarda imperial continha um esquadrão de tártaros lituanos, recrutados entre os remanescentes túrquicos da Horda Dourada. A unidade mais ilustrativa que uma organização militar pode sofrer em sua existência foi o *bataillon de Neuf-châtel*. Organizado no cantão suíço do qual Napoleão fizera seu chefe de Estado-maior, marechal Berthier, príncipe e duque soberano, sobreviveu à queda do corso e entrou para o serviço da Prússia, tornando-se finalmente o *Gardeschützenbataillon* da guarda imperial do Kaiser (KEEGAN, 1993, p.288).

Observa-se, portanto, que mesmo nas guerras napoleônicas, ainda que o critério da nacionalidade e do cidadão-soldado emerja de maneira proeminente, ele não era absoluto e nem a única forma de recrutamento. A independência norte-americana demonstra fato semelhante, tendo a Inglaterra contratado o serviço de 30 mil mercenários alemães para lutarem pela Coroa em terras americanas⁹ (UESSELER, 2008, p.143). As independências no restante da América tiveram quase como unanimidade a participação de mercenários europeus, incluindo o Brasil que utilizou os talentos militares do lorde Cochrane para salvaguardar sua independência de um revanche militar português¹⁰.

Mesmo durante a Guerra Civil Americana, apesar de todo o apelo político do conflito, o sistema de alistamento mesclava práticas de aspecto mercenário. Cada distrito possuía uma cota de homens que deveria enviar ao serviço militar, porém estes não necessariamente precisavam residir no mesmo distrito de alistamento. Através de um “sistema de recompensa”, distritos mais ricos ofereciam bônus aos

⁹Os mercenários à serviço da coroa britânica foram recrutados no cantão germânico de Hesse-Cassel, um pequeno Estado que se especializou na “produção” de mercenários. Essa pequena região mantinha em estado permanente de guerra 7% de sua população, aproximadamente 24 mil homens, os quais poderiam ser contratados por qualquer nação pelo preço correto diretamente negociado com sua autoridade real. A Coroa Britânica era um de seus clientes mais recorrentes.

¹⁰O Brasil recorreria aos serviços de mercenários em diversas ocasiões para compensar a debilidade de suas forças armadas. O relato do embaixador britânico durante a Guerra da Cisplatina (1825-1828) é emblemático sobre a situação: “*As operações de guerra se fazem não entre brasileiros e argentinos, mas por estrangeiros, na sua maioria ingleses. Não há menos de mil e duzentos marinheiros ingleses na frota brasileira. As tripulações inglesas, quando caem prisioneiras, se unem sem vacilação aos seus compatriotas alistados do lado oposto e, às vezes, voltam a trocar de lado, devido ao mau tratamento ou por inclinação ao saque*”. (LE MOS, 1996, p.141 apud NASCIMENTO, 2010, p.40).

seus conscritos, como forma de atrair recrutas de outras localidades. Isto eventualmente acabou criando uma disputa por valores cada vez mais altos. O valor desse pagamento variava de US\$300 até US\$1500, uma quantia bastante alta para o período. Segundo Kreideberg e Henry (1955), este sistema deixou de ser um simples incentivo para o serviço militar e acabou funcionando como um preço semi-oficial para o mercenarismo. Dessa maneira, apenas 6% dos 2.7 milhões de soldados da Guerra Civil foram alistados pelo serviço obrigatório (mesmo aqueles que eram alistados pelo *draft* podiam se esquivar do serviço militar mediante o pagamento de uma tarifa ou pela contratação de um outro homem que assumisse seu lugar, o que acabou se tornando uma saída para aqueles que pudessem arcar com os custos). Além deste alistamento controverso, o sistema permitia diversas fraudes, como por exemplo, o múltiplo alistamento: soldados desertavam somente para se alistar em outro distrito e conseguir o pagamento da recompensa. O sistema de recompensas foi banido somente em 1917 quando os EUA se preparavam para ingressar na 1ª Guerra Mundial.

De todas as formas, a idéia de cidadão-soldado alterou, ao menos em seu plano simbólico, o paradigma militar, lançando novas bases para a legitimação do uso da força. A motivação exclusivamente pecuniária é desencorajada e reprovada socialmente, sendo substituída pela motivação nacional e ideológica, abrindo caminho para os largos exércitos permanentes organizados pela conscrição obrigatória. Se antes a atividade militar era um ofício de mercenários ou aristocratas¹¹, ela paulatinamente passaria a ser exclusivamente uma carreira de Estado. É esta passagem do mercenarismo/elitismo para o profissionalismo que distingue o militar moderno dos guerreiros de outras épocas¹². Este profissionalismo

¹¹Na definição de Huntington (1995, p.32-33), a guerra para o mercenário era um negócio; para o aristocrata um passatempo. Os primeiros buscavam proveitos financeiros; os segundos, honra, aventura e prestígio. O mercenário era um empresário que armava um grupo de homens cujo serviço estava à venda com maior ou menor nível de eficiência e idoneidade. A guerra era um negócio predatório e a ética do comércio predatório prevalecia. Já os aristocratas ganham terreno quando as principais monarquias européias estão bem estabelecidas. Introduzir aristocratas nas fileiras de comando do exército garantia a manutenção de uma uniformidade mínima de combate e de tropas permanentes, além de assegurar a lealdade das tropas. A substituição de mercenários por aristocratas era, portanto, uma questão de dominação de classe, mais do que puramente uma questão de eficiência. Já os soldados rasos, os braços e pernas dos exércitos, continuavam a ser recrutadas das classes mais baixas através de uma mistura de suborno e coerção.

¹²O problema ao analisar essa transformação é que a emergência de um corpo de oficiais militares não possui uma data ou um evento específico que a defina: ela é fruto de um

militar é uma criação essencialmente ocidental e é a invenção institucional mais importante e mais impactante do século XIX, segundo Samuel Huntington (1995). Esta transformação modificara a própria noção de Estado, de público e privado, de esfera civil e esfera militar. Para o autor, o oficial militar profissional é o traço mais marcante da sociedade moderna (junto com o empresário capitalista).

É importante salientar um aspecto fundamental dessa transição. Os mercenários não deixaram de ser utilizados porque eram ineficientes. Muito pelo contrário, eles eram mais capacitados que a maioria dos militares regulares. Eles deixaram de serem usados porque sua lealdade era sempre posta sob suspeita e porque não atendiam às necessidades da classe dominante de manter-se no poder e controlar a pirâmide social. Três fatores determinavam a composição dos exércitos permanentes entre os séculos XVIII e XIX: riqueza, origem e influência. Huntington afirma (1995, p.38):

O aristocrata era um *amateur* na profissão de oficial [militar]; para ele não era uma vocação com fins próprios, senão um atributo incidental de seu lugar na sociedade. Junto com o ócio, a caça, a boa-vida, lutar era parte de seu ideal, um passatempo bem cotado pelas oportunidades que oferecia para o esporte e aventura¹³.

Por estas razões que os melhores soldados e oficiais eram exatamente os mercenários (esses tinham algum talento para as armas e eram selecionados por

processo gradual e defeituoso, nas palavras de Huntington. Ainda assim, o autor se arrisca a apontar, arbitrariamente, um documento que marca a transição de mercenários e aristocratas para exércitos profissionais. Trata-se do decreto Prussiano de 06 de agosto de 1808 em que o cargo de oficial militar seria atribuído por critérios de educação e conhecimento profissional em tempos de paz e por valor distinguido e pelas capacidades de percepção em tempos de guerra. Afirmava expressamente que todos os indivíduos da *nação* poderiam ser aceitos nos cargos mais altos da oficialidade, independentemente das origens sociais. Formalmente, estava abolido o mercenarismo e a aristocracia militar, ao menos na Prússia. Mas Huntington aponta que um exame sociológico dos militares demonstra que a profissionalização militar foi um processo lento. Apesar da remoção da exigibilidade de nobreza, os exércitos continuaram a ser instituições extremamente conservadoras e com forte segregação social. Prova disso é que durante a Primeira Guerra Mundial, pelo menos 1/3 dos oficiais prussianos ainda eram provenientes de famílias aristocráticas.

¹³Tradução própria. No original: “*El aristócrata era un amateur en la profesión de oficial; para él no era una vocación con fines y patrones propios, sino un atributo incidental de su lugar en la sociedad. Junto con el ocio, la caza y la buena vida, luchar era parte de su ideal, un pasatiempo valorado por oportunidades que ofrecía para el deporte e la aventura*”.

sua eficiência). Quando surgia um grande general ou comandante das fileiras nobiliárquicas, este militar era a exceção do sistema e não fruto de seu arranjo institucional. Corrupção, inaptidão e busca fortuita pela glória sem pensar nas consequências eram características comuns aos oficiais franceses, prussianos e ingleses. Não havia disciplina militar coerente. Para os soldados rasos e subordinados, castigos corporais e autoritarismo absoluto; para os oficiais de sangue azul, todo tipo de condescendências (perdão para amotinados e desertores, atos de covardia que não resultavam em remoção do posto, etc.). Por todas essas razões, Huntington afirma que o modelo institucional de exército até (e durante boa parte) do século XIX não foi desenhado para cumprir bem a função militar, senão que foi pensado para atender os interesses sociais de uma aristocracia decadente¹⁴.

Os esforços de guerra em nível continental que a Revolução Francesa exigiu de seus participantes propugnaram o fortalecimento das instituições estatais, principalmente no quesito da organização militar. Os regimentos militares se espalharam por toda Europa à moda dos regimentos prussianos que ao final haviam sido vitoriosos contra Napoleão. Assim, uma geração inteira de homens no século XIX passou ao menos uma parte de sua juventude no serviço militar, fato que tornou o alistamento obrigatório uma norma socialmente aceita entre o eleitorado (igualmente composto exclusivamente pelo sexo masculino). Neste sentido, a aproximação entre a construção das nacionalidades e a passagem pelo rito militar torna-se evidente, reforçando a legitimidade ideológica do uso da força¹⁵. Não por acaso, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, praticamente todo cidadão europeu adulto possuía uma carteira militar que indicava o local em que deveriam se

¹⁴Como já apontado, em muitos casos, como no exército britânico, a patente de oficial era extravagantemente cara. Concomitantemente, os salários de oficiais era extremamente baixo, exatamente para que um indivíduo não pudesse sobreviver somente de seu posto militar. Era necessário que tivesse terras ou outra fonte de renda fixa. Igualmente, não havia pensão ou aposentadoria, o que afastava plebeus das altas patentes. Assim, o oficialato estava dominado por filhos da nobreza. O mais comum era que estes jovens aristocráticos entrassem no exército como ajudante de ordens dos oficiais de alta patente. Esses cargos eram obtidos não só pela compra da patente, mas por troca de favores e influência entre a aristocracia. Muitas vezes, jovens de menos de 15 anos de idade eram nomeados comandantes de regimento, tendo sob suas ordens soldados muito mais experimentados e preparados militarmente.

¹⁵Hobsbawm (1996, p.94) aponta que dentre os diversos fatores que contribuíram para a sedimentação das identidades nacionais e do nacionalismo como ideologia de massa, os mais notáveis foram a educação, a expansão das burocracias ligadas ao Estado e a imposição do serviço militar. Como um sistema co-constituído, o serviço militar encorajava o nacionalismo e vice-versa.

apresentar ao chamado de mobilização geral por parte do Estado (KEEGAN, 1993, p.43). Assim, no interstício entre o fim do século XIX e o começo do século XX, ao menos nas nações que lograram solidificar o modelo estatal europeu, os mercenários desapareceriam do espectro da política internacional e a atividade militar seria exclusivamente uma competência do Estado¹⁶.

A observação do processo de formação dos Estados Nacionais permite a constatação da proximidade entre atividade mercenária e o uso público da força ao longo da história e demonstra como há diversas dificuldades em traçar os limites de cada esfera. Na Antiguidade, Idade Média e nos primeiros estágios da formação estatal, a venda da força como mercadoria era uma prática de ampla difusão, socialmente aceita e, inclusive, encorajada pelo poder político e econômico. Durante séculos, esse foi o paradigma dominante em que o uso da força era majoritariamente conduzido por células de agentes privados á serviço da autoridade soberana. A centralização do Estado tal qual conhecemos hodiernamente somente se concretiza na medida em que o poder público “desarma” os agentes privados e transforma a heterogeneidade das entidades que disputam a prerrogativa da soberania em um corpo unificado a nível nacional (THOMSON, 1996). Tilly (1996, p.128) sintetiza o argumento:

O desarmamento da população civil aconteceu em muitas e pequenas etapas: apreensão geral das armas ao término das rebeliões, proibições de duelos, controles da produção de armas, restrições a demonstrações públicas de força armada. [...] A expansão dada pelo estado às suas próprias forças armadas

¹⁶Vale frisar que a condenação moral e o banimento legal do mercenarismo no plano internacional somente ficariam expressamente registrados no bojo das Nações Unidas, seja na Carta de São Francisco, seja em dispositivos posteriores que condenam o mercenarismo, como a Convenção para a Eliminação do Mercenarismo na África (1977) promulgada pela Organização da Unidade Africana e no Protocolo I (1977) à Convenção de Genebra de 1949, o que revela a lentidão com que o tema aparece em tratados internacionais. Apesar destas condenações, nos países do Terceiro Mundo, envolto em guerras de descolonização, revolução e conflitos civis, o mercado da guerra continuou a operar na marginalidade dos direitos humanos e da legalidade internacional. Uma vez mais, abre-se espaço para a proliferação do mercenarismo, porém, agora em um caráter pulverizado, demarcado pela ação individual de soldados em busca por fortuna pessoal. A clientela desses *free-lancers* era constituída por diversos “estados frágeis” que durante as décadas de 1960 e 1970 atraíram diversos soldados para lutarem nos rincões do mundo subdesenvolvido. A incidência desse mercenarismo é notável no espaço político africano devido, principalmente, à proliferação de conflitos civis, guerras de independência e disputas entre grupos armados por controle de recursos naturais.

superou os armamentos que dispunham qualquer um de seus antagonistas domésticos. A distinção entre política “interna” e “externa”, que antes não era muito clara, tornou-se relevante e decisiva.

A afirmação weberiana de que o Estado é uma comunidade que reivindica com sucesso o monopólio do uso da força é, portanto, contestável do ponto de vista histórico e só passa a ter correspondência empírica no final do século XIX e ainda sim somente entre aqueles Estados europeus que lograram constituir amplos aparelhos burocráticos centralizadores (TILLY, 1996). Dessa maneira, pode-se afirmar que o modelo que conhecemos como o primado da organização militar é um modelo restrito a uma pequena parcela da História e gravemente defeituoso em muitos países.

Neste contexto, a análise das EMPs se torna historicamente significativa. Se o Estado foi forjado pela paulatina “desprivatização” da força e pela concentração dos meios de violência, hodiernamente são as estruturas estatais que promovem um movimento de privatização da força, atribuindo a diversas empresas competências antes incorporadas à administração pública. Se a lenta aglutinação da força contribuiu para a formação dos Estados Nacionais em sua forma contemporânea, esse processo também instaura a bifurcação essencial sobre o que é competência privada e pública em matéria de segurança. Porém, o ressurgimento contemporâneo das Empresas Militares Privadas coloca esta distinção, uma vez mais, em discussão (LEANDER, 2004). É preciso, portanto, readequar os instrumentos e as leituras sobre a contemporaneidade política sobre determinadas dinâmicas da segurança internacional.

Outro ponto importante que esta reconstrução histórica permite inferir é se as EMPs são uma nova tipologia de atores internacionais ou são a nova face do antigo mercenarismo. Sem embargo, cabem duas ponderações sobre este problema.

O fato mais marcantedessas empresas é o que impulsiona sua atividade econômica é o ganho pecuniário, o lucro. Vale reiterar a maneira como o capital garante sua reprodução pela existência de conflitos; caso contrário, sua atividade seria extinta ou limitada. Neste sentido, acatar-se-ia o argumento de as EMPs serem a face mais agressiva de um “neomercenarismo”, levando em conta que “enquanto o vínculo das tropas regulares se estabelece por ligações sociais, religiosas, territoriais

ou ideológicas, o mercenário é aquele que engaja na luta armada por motivos estritamente pecuniários” (NASCIMENTO, 2010, p.28).

A observação mais profunda do fenômeno, porém, torna o objeto e sua caracterização mais complicada. A ramificação do setor e a gama variada de serviços que estas empresas prestam aos exércitos nacionais torna a própria definição do termo problemática. As EMPs provêm segurança, transporte, alimentação, treinamento militar, consultoria estratégica e outros serviços antes funções exclusivas das forças armadas (BROOKS, 2001). Reduzir todo um ramo à categoria de neomercenarismo, portanto, pode acarretar em imprecisões, uma vez que não distingue o serviço do imigrante que trabalha em serviços de apoio do ex-militar de forças especiais que atua armado no *front* da batalha¹⁷. As dificuldades de caracterizar um ramo que se modifica e se inova a todo momento torna esta tarefa ainda mais arenosa¹⁸.

O próprio termo EMP (no original, *private military companies*) surgiu de dentro da indústria, por um de seus idealizadores, Timothy Spicer¹⁹, na tentativa de separar a atividade mercenária da atividade legítima dessas novas companhias. Esse fato revela o movimento por legitimação que essas empresas buscam, na tentativa de limpar sua imagem através de boas relações públicas e marketing. A construção de

¹⁷A heterogeneidade dessas empresas torna a classificação problemática. Ela emprega desde ex-soldados de elite dos EUA, Israel, África do Sul e Reino Unido (com salários que facilmente excedem US\$ 10 mil mensais) até mão-de-obra barata recrutada na África sem garantias trabalhistas e condições decentes de trabalho, cuja motivação é mais a subsistência do que a promessa enriquecimento fácil (VICKY, 2012). No total, estima-se que pelo menos 10 mil ugandenses participaram da Guerra do Iraque (MMALI, 2009). Esta heterogeneidade é uma das razões que torna complexa e problemática a designação de neomercenários. Como aponta Mike Davis (in: ABRAHAMSEM; WILLIAMS, 2011, p.226): “*an evolving social division of labour between public and private sector [...] The private sector, exploiting an army of non-union, low-wage employees, has increasingly captured the labour-intensive roles (guard duty, residential patrol, apprehension of retail crime, maintenance of security passages and checkpoints, monitoring of electronic surveillance, and so on), while public law enforcement has retrenched behind supervision of security macro-systems*”.

¹⁸Sarah Percy (2007) oferece uma possível tipologia para a classificação destas empresas. A autora subdivide as EMPs em três filões caracterizados pelo tipo de atuação: mercenários, empresas militares de combate e empresas militares privadas não engajadas no combate. Ainda sim, esta divisão, bem como várias outras propostas metodológicas não conseguem capturar a complexidade e ramificações do fenômeno em sua totalidade.

¹⁹Timothy Simon Spicer, ex-tenente-coronel do Exército Britânico, foi um dos pioneiros do ramo tornando-se diretor da EMP *Aegis Defence Services*, da *Control and Risk Management* e da *Trident Maritime*. Spicer se tornou uma figura pública relevante do setor, sendo um dos principais idealizadores do termo *private military companies* e da propagação de uma imagem destas empresas como exemplos de hierarquias profissionalizadas estruturadas e responsáveis (CAMPBELL, 2002; SINGER, 2002).

uma imagem corporativa respeitosa e da formalidade dos negócios atende aos interesses do setor que visa se legitimar como uma alternativa responsável e confiável para diversos problemas internacionais de segurança. Nascimento (2010, p. 88) reforça:

Com efeito, a utilização de linha demarcatória entre atores não-estatais armados e desarmados, isto é, entre contratados privados com e sem autoridade ofensiva, atenderia antes à conveniência de algumas EMPs interessadas em dissociar-se do inevitável desgaste político, francamente nocivo aos negócios, decorrente do emprego da violência sem o devido controle das instâncias apropriadas. Por razões óbvias, as empresas envolvidas em situações de engajamento militar tenderão a definir-se como companhias de segurança, caso essa manobra seja necessária para proteger seus investimentos de eventuais complicações legais.

O fato de este trabalho utilizar o termo EMPs, portanto, somente se faz pela ausência de conceitos melhores e pela necessidade de travar diálogo com uma bibliografia que se construiu em torno deste léxico. Ao caracterizar ou desprover esses agentes como mercenários, se legitima ou se exclui tacitamente sua atuação política. Desta maneira, o importante é situar que uma leitura atenta da história permite enriquecer o panorama analítico sobre os limites e meandros do uso da força pelo Estado; por outro lado, demonstra que há dificuldades em comparações diretas e transparentes entre antigos mercenários e as EMPs, apesar de reconhecer que a introdução de dinâmicas de mercado no uso da força pode ter conseqüências ainda não bem auferidas na comunidade internacional.

A próxima seção analisa as razões que permitiram o florescimento das EMPs no pós-Guerra Fria. Entender como empresas voltam a ocupar um espaço importante no contexto da segurança internacional contemporânea permite qualificar o debate sobre seu caráter mercenário ou não. Visa também desvelar os motivos políticos e os fatores que condicionaram o reaparecimento desses atores na vida política internacional e como o setor alcançou altos níveis de crescimento após 1990.

1.2 Movimentos Contemporâneos da Privatização da Força: Principais Causas

A emergência de um mercado privado relacionado ao uso da força no pós-Guerra Fria corresponde a uma série de fatores políticos e econômicos. Esta seção visa elucidar os principais pontos que engendram essa expansão.

Com o fim da Guerra Fria as expectativas de uma paz universal e perpétua não se concretizaram; muito pelo contrário, uma onda de violência global tomou conta da agenda internacional. Esse fenômeno explica-se, principalmente, pelo desmantelamento do sistema de segurança internacional que regia as relações internacionais no pós-Guerra Fria e que se alimentava da tensão entre EUA e URSS²⁰. Sem a arbitragem e o suporte político e militar das grandes potências polares, diversos países se convulsionaram em disputas políticas nacionais envolvendo querelas pelo poder ou reivindicações de cunho étnico, religioso e político que rapidamente se traduziram em uma série de conflitos. Assim, verifica-se após a Guerra Fria um surto de violência em diversos rincões do mundo, aonde a instabilidade germinou com a ausência do protetorado e da arbitragem das potências. Segundo Hobsbawm (1992, p.538):

Os anos que se seguiram a 1989 viram mais operações militares em mais partes da Europa, Ásia e África do que qualquer um pode lembrar, embora nem todas elas fossem oficialmente classificadas como guerras: na Libéria, em Angola, no Sudão e no Chifre da África, na ex-Iugoslávia, na Moldávia, em vários países do Cáucaso e Transcáucaso, no sempre explosivo Oriente Médio, na ex-soviética Ásia Central e no Afeganistão [e Iraque].

Com o fim da rivalidade entre EUA e URSS, os países do Terceiro Mundoperdem relevância na *grand strategy* das potências. O recuo do “patrocínio” dos grandes pólos retirou o suporte político de diversos países do Terceiro Mundofomentando crescente instabilidade política.Ademais, a legitimidade de

²⁰ Segundo Pecequillo (2005, p.247), “mesmo conflitos menores, periféricos aos grandes poderes e motivados por razões alheias à guerra comunismo/capitalismo eram transportados para a lógica da Guerra Fria”. Assim, uma variedade de conflitos compunha a agenda internacional de segurança das superpotências. O poder militar e nuclear de Moscou e Washington funcionava como fator limitante a estes conflitos, já que o risco de escalada nuclear colocava limites às hostilidades periféricas.

diversos desses governos se tornou insustentável sem o apoio da diplomacia e da força das potências (BUZAN, 1991). Durante a década de 1990 surgiu um questionamento da concepção Vestfaliana das relações internacionais. Se em 1648 havia se decidido pela não-interferência em assuntos internos de Estados terceiros, nos anos 90 os Estados Unidos e a comunidade internacional se viram diante dos casos de Kosovo, Somália, Haiti, Bósnia e Ruanda, episódios que problematizaram a necessidade preeminente de agir e intervir em assuntos internos (KISSINGER, 1994).

Neste mundo de crescente instabilidade, a segurança internacional passa a abarcar novos elementos e concepções que ampliam seu sentido cognitivo (MACHADO, 2007, p.42). Senhores da Guerra em cruzadas regionais, intervenções humanitárias, multiplicação de crimes transnacionais, novos conceitos de soberania e recentemente o conceito de “Guerra contra o Terrorismo”, que engendrou as campanhas do Afeganistão e do Iraque, representam novas demandas em segurança, seja agenda na global, seja na pauta externa norte-americana. De fato, a agenda de segurança sofre alterações profundas quando a ameaça de uma guerra nuclear deixa de ser central e é substituída por uma miríade de novas demandas. Dessa maneira, é notável o aumento de operações militares dos Estados Unidos após 1991, quando o exército estadunidense interveio em 48 operações diferentes, três vezes mais que durante toda Guerra Fria (BACEVICH, 2002, p.143). Igualmente impressionante é o substancial aumento dos gastos militares no período pós-11 de setembro: desde 2001 os gastos americanos com defesa aumentaram em 54%, atingindo a cifra de US\$ 687 bilhões em 2011 representando aproximadamente 45% de todos os gastos em defesa no mundo. Segundo Pecequillo (2005, p.248), “em vez de ter de enfrentar um inimigo único, como fora a URSS, os EUA iriam deparar-se cada vez mais com ameaças pontuais e localizadas de difícil percepção e resolução”.

É dentro deste macro-contexto que as EMPs encontram espaço para se proliferarem e constituírem um novo mercado da força, propagando uma nova onda de privatização da força (ISENBERG, 2006). A seguir, são levantadas as principais causas que confluem para o florescimento destas empresas: o perfil dos novos conflitos internacionais; a onda neoliberal e os movimentos de privatização; as vantagens estratégicas que o uso de EMPs propiciaria à iniciativa estatal. O exame dessas motivações permitirá melhor qualificar as EMPs e entender as razões que

tornam o setor terceirizado uma componente fundamental das intervenções militares contemporâneas, sobretudo no caso estadunidense.

1.2.1 O Perfil dos Novos Conflitos Internacionais

Technical superiority can be much more of a liability than an asset in guerrilla wars. What all these uncomfortable novelties add up to is a complete reversal in the relationship between power and violence, foreshadowing another reversal in the future relationship between small and great powers.

Hannah Arendt, 1969

A guerra nunca foi objeto estático e imutável das relações internacionais. Ao longo da história, este fenômeno sofreu diversas alterações em seu *modus operandi*. Ao final da Guerra Fria, grande parte da literatura acadêmica voltada para o tema se deparou com um mundo unipolar, dominado incontestavelmente pelo poder bruto norte-americano. Mas a liderança isolada dos EUA não se traduziu em maior estabilidade internacional ou na concretização do libelo da paz perpétua. Pelo contrário, o cenário pós-Guerra Fria é povoado pela eclosão de diversos conflitos de escalas e intensidade variada que se espalham pelo globo, sobretudo no Terceiro Mundo, e que trazem novas perspectivas para pensar a violência organizada. O ponto central é que a organização, a finalização e a concentração da violência armada contemporânea sofreram transformações fundamentais que as diferem do que foi reconhecido e tratado como guerra no mundo ocidental até o fim do século XX (GRÓS, 2009).

Condensados baixo o título de *Novas Guerras*²¹, este conceito engloba um rol de estratégias e características que tornam o campo de batalha singelamente distinto do cenário clássico de embate entre Estados nacionais. Apesar da diversidade de abordagens sobre o tema, o núcleo do conceito aponta que a lógica da violência contemporânea envolve uma zona cinzenta em que se aproximam e se

²¹Angstrom (2001, p. 93) aponta que há uma multiplicidade de conceitos que se referem ao fenômeno dos conflitos armados e suas características multifacetadas na década de 1990: novas e velhas guerras, guerras intraestatais, conflitos étnicos, guerras de baixa intensidade, pequenas guerras, guerras pós-modernas, guerras incivis, etc. são alguns dos possíveis referentes oriundos de uma abundante bibliografia que se debruça sobre o tema.

confundem noções de guerra, criminalidade transnacional, violações dos direitos humanos e agentes privados envolvidos diretamente nos conflitos (KALDOR, 2006).

A emergência destes novos conflitos está diretamente conectada ao período do pós-Guerra Fria por dois motivos principais. O primeiro, é que este tipo de conflito reflete um período de transição de poder onde a onipresença da potência global não consegue preencher todos os vácuos da política internacional. Ademais, reflete um contexto de desagregação da autonomia e capacidade do Estado nacional, deficiências sentidas tanto nos países desenvolvidos como no conjunto dos países em desenvolvimento, com diferentes matizes e graus, mas cuja principal característica é a erosão do monopólio legítimo da violência. O segundo motivo reúne as transformações tecnológicas e da multiplicação de conexões transnacionais que borram as linhas que distinguiam conflitos internos e externos, entre problemas locais e globais, além de multiplicarem os canais de financiamento, recrutamento e compra de armas dos grupos engajados na luta armada (KALDOR, 2006, p.5)²².

Kalyvas (2000) argumenta que a distinção entre novas guerras e guerras civis clássicas se dão em quatro pontos: primeiro, o conflito civil clássico possuía raízes ideológicas enquanto os novos conflitos se pautariam por confrontos étnicos e tribais marcados pela pilhagem e criminalidade; segundo, o conflito civil era resultado de descontentamentos ou insuficiências políticas, já as novas guerras seriam motivadas pela possibilidade de subsistência econômica através da manutenção do ciclo de violência; terceiro, guerras civis clássicas possuíam apoio popular e movimentação das massas, já os novos conflitos seriam conduzidos por grupos muitas vezes autônomos ou descolados de uma ampla base social; por último, as guerras civis tradicionais aconteciam de maneira centralizada, enquanto novos conflitos seriam travados por unidades descentralizadas e sem buscar o desfecho militar. Em

²²Hedley Bull, em seu clássico *A Sociedade Anárquica* (2002, p.286), oferece uma interpretação mais drástica para o possível quadro em formação: é possível que a política internacional caminhe para um "novo medievalismo" operando o sistema internacional sob um paradigma de "lealdades múltiplas e autoridades sobrepostas". De fato, "hoje os estados soberanos dividem o palco da política mundial com "outros atores", assim como na época medieval o estado o partilhava com "outras associações" (para empregar a terminologia dos medievalistas)" No entanto, "A simples existência desses outros atores, além dos estados, não nos dá qualquer indicação de uma tendência no sentido do ressurgimento do medievalismo. A questão crucial é saber se a penetração dessas "outras associações" (para usar a expressão dos medievalistas) na soberania ou supremacia do estado sobre o seu território e os seus cidadãos é de molde a desfazer tal supremacia, retirando do conceito de soberania a sua utilidade e viabilidade" (p.296).

diversos casos, é preciso entender que a erupção do conflito não significa simplesmente a quebra da ordem anterior vigente, mas representa o desenvolvimento de novas formas de troca e suporte econômico que tornam o estado de conflito permanente viável e atrativo para alguns atores (CICV, 2000).

A dimensão econômica das novas guerras é o fator central para a análise deste complexo quadro. Tilly (1996) oferece uma problematização sobre a natureza dos conflitos partindo da correlação entre uso intensivo de capital nos instrumentos de guerra e o monopólio estatal da força. Segundo o autor, quanto mais intensivo o uso do capital na fabricação e organização da guerra, mais estatocêntrica ela será. Em contrapartida, quando é necessário pouco capital e poucos recursos humanos para engajar em uma atividade bélica, mais atores se utilizarão de meios violentos para alcançarem seus fins econômicos e políticos. Seguindo esta lógica, a era nuclear foi o ponto máximo em que a guerra era uma competência exclusiva do Estado. Já em cenários de guerras de baixa intensidade, onde o capital necessário para deflagrar um conflito é baixo, e os instrumentos de violência são armas de pequeno porte, veículos civis adaptados ou artefatos explosivos de fácil fabricação, o uso da força está amplamente pulverizado. Assim, a intensidade do capital é uma variante decisiva para entender o problema.

Mais do que simplesmente o capital, Tilly ressalta o surgimento do *crédito*. O núcleo que diferencia as instituições das sociedades capitalistas ocidentais é o co-desenvolvimento do monopólio sobre a arrecadação de impostos e o monopólio sobre a força. Em economias não monetizadas, ambos eram extremamente ineficientes. A autoridade era fragmentada e mesmo no caso do reconhecimento de uma autoridade central, ela era pouco pujante. Isso muda quando passa haver a possibilidade de crédito (ou seja, financiamento de capitalistas ou poupadores em larga escala). Assim, um soberano passa a obter o financiamento necessário daqueles que possuem o capital, seja da burguesia comercial emergente no século XVII, dos capitalistas industriais do século XIX ou do sistema financeiro internacionalizado no século XX. Desta maneira, os Estados podem assumir compromissos financeiros e políticos que tornam o patrocínio da guerra algo viável (e altamente lucrativo para determinados setores sociais). Assim, o capitalismo joga um papel central no co-desenvolvimento do Estado e da Guerra. Ele é o elemento-chave que possibilita o formidável desenvolvimento da guerra e de seus meios técnicos e logísticos nos dois últimos séculos. A sofisticação da guerra está

intimamente ligada com a capacidade criadora do capitalismo. Tilly (1996) ilustra a situação com uma metáfora irônica: enquanto nos séculos XIII-XVII, toda casa senhorial possuía um estábulo com cavalos e um estoque de espadas, no século XX, nenhuma família burguesa possuía um porta-aviões estacionado na garagem²³. Essa relação parece outra vez parcialmente revertida no início do século XXI, onde algumas armas importadas ilegalmente no mercado negro transnacional ou a utilização de bombas caseiras são suficientes para atingir o inimigo de maneira contundente.

Neste sentido, apesar da qualificação dos conflitos contemporâneos como “novas” guerras, um ponto central nesta discussão é como estes conflitos envolvem aspectos da guerra moderna e pré-moderna. Assim, muitas de suas características se assemelham à das guerras pré-Vestfalianas, ou seja, anteriores à formação dos Estados nacionais e onde o uso da violência residia basicamente na mão de agentes privados.

O fato que torna as EMPs relevantes nesses novos cenários de violência é a formatação de seus negócios que supostamente oferecem uma alternativa viável e adaptável para este tipo de conflito onde a efetividade dos grandes exércitos nacionais é questionável. As grandes estruturas militares desenvolvidas ao longo do século XX foram pensadas e construídas visando o confronto direto entre Estados Nacionais, ou seja, onde os dois lados utilizariam dos mesmos recursos bélicos e de estratégias de natureza semelhante visando a solução política através do embate bélico. Já os novos conflitos constituem guerras de baixa-intensidade (*low-intensity wars*) que são caracterizadas pelo enfrentamento de grupos armados que não oferecem o combate aberto, evitam a busca de uma decisão bélica e visam destruir o apoio e a vontade de combater do inimigo através de ações guerrilheiras e terroristas. Isso torna as grandes e onerosas estruturas militares tradicionais pouco fungíveis para este tipo de problema de segurança.

Mesmo com sua superioridade massiva em números e poder de fogo, o exército estadunidense enfrentou, ao longo de uma década, duas guerras, no Afeganistão e no Iraque, cujas causas políticas e os objetivos iniciais se descolam à

²³Ou armas nucleares. Seria impensável, em qualquer outra sociedade conhecida, o desenvolvimento de armas de destruição em massa. Mas dentro do amplo e complexo sistema do capitalismo, elas jogam um papel racional de acordo com as regras da disputa internacional e da lógica do capital.

medida que o conflito se prolonga e não apresenta saída viável pela via militar²⁴. Ao esquivar-se do confronto e promover ataques terroristas, a resistência à presença estadunidense visa minar não somente o poder muscular das tropas, aeronaves e blindados americanos, mas atinge a opinião pública que legitima e torna possível a manutenção de tropas estacionadas no estrangeiro²⁵.

Frente a esta situação, as EMPs se apresentariam, *a priori*, como uma alternativa mais barata e enxuta do que as estruturas militares tradicionais aos desafios da guerra contemporânea. As EMPs seriam mais eficientes em termos financeiros e operacionais do que os exércitos nacionais, sendo, portanto, como uma solução viável para a natureza cambiante do campo de batalha contemporâneo onde as distinções entre guerra e segurança pública são cada vez menos visíveis²⁶. As vantagens imediatas na privatização da força se resumiriam a uma maior mobilidade de tropas funcionando em um sistema *ad-hoc* que apresenta melhor estrutura de comando, e que podem ser acionadas a qualquer momento pelo Estado (mesmo aqueles sem tradição ou poder bélico) mediante o aporte de recursos financeiros.

Um segundo fator relevante é o grau de especialização destas empresas. Ao focar-se em um nicho específico de técnica, suporte logístico, operacional ou de segurança, as EMPs conseguiriam resultados mais eficientes na alocação de recursos. Além disso, devido à especialização e à utilização de tecnologias cada vez mais avançadas no terreno militar, a iniciativa privada seria capaz de fornecer, a menor custo, especialistas em diversas áreas²⁷. Como a condução de operações

²⁴Essa é uma realidade que tem transformado a eficácia e fungibilidade do poder militar. Um sintoma deste fenômeno é que em 2006, pela primeira vez, a revisão quadrienal da estratégia norte-americana publicada pelo Pentágono incluiu “operações de estabilização” como uma das missões centrais da política de segurança estadunidense, função para a qual o enorme poderio militar americano tem se revelado ineficaz (STANGER, 2009b).

²⁵O que resulta em importantes consequências no eleitorado nacional.

²⁶Um estudo de caso bastante ilustrado no debate sobre o tema é o caso de Ruanda, em 1994, quando abordagens preliminares sobre a utilização de EMPs para por término ao genocídio na região apontavam custos de US\$150 milhões. A opção era cinco vezes mais barata que a ação das Nações Unidas no país, que foi reconhecidamente ineficiente e se limitou apenas a fornecer ajuda humanitária de maneira falha (MAGALHÃES, 2005).

²⁷Exemplo deste fenômeno é a terceirização de contratos do Departamento de Defesa sobre cibersegurança sob a alegação de que a *expertise* do setor privado avança a um ritmo acelerado, o que torna a parceria com as empresas um elemento crucial para os planos de cibersegurança do Pentágono. Não obstante, o DoD contratou para o período 2012-2018 seis empresas para desenvolverem sistemas de cibersegurança (CACI, Assured Information Security Inc., L-3 Communications, Radiance Technologies, ITT Exelis, e Global Infotek) somando um total de US\$300 milhões em contratos (REED, 2012). Outro exemplo é o caso

militares depende cada vez mais da funcionalidade das tecnologias da informação para operar os avançados sistemas de armas de longo alcance, coletar inteligência a partir de satélites e monitorar complexas redes de informação, bem como o controle e a manutenção de itens de alta tecnologia, o mercado privado seria a melhor alternativa para prover uma gama de serviços de alta tecnologia e que atualmente são utilizadas para tarefas militares²⁸ (UESSELER, 2008). Assim, os exércitos não necessitariam manter em caráter permanente especialistas em diversos ramos da engenharia e tecnologia; quando preciso, esses profissionais poderiam ser selecionados a partir do *pool* privado de recrutamento.

Essa capacidade de deter recursos humanos especializados e *know-how* privilegiado faz com que as EMPs sejam uma alternativa viável para diversos países que não possuem tradição na seara militar, possibilitando o acesso facilitado a serviços altamente especializados. Assim, não é coincidência que o primeiro surto destas empresas tenha se desenvolvido majoritariamente no continente africano, onde a situação prolongada de insegurança e conflito, mais a marginalização política dos países da região e a falta de instituições militares confiáveis resultaram em um mercado profícuo para as EMPs. Os primeiros episódios notáveis destas empresas estão registrados na atuação da *Executive Outcomes* em Angola e Serra Leoa, e no papel da *Sandline* em Papua Nova Guiné (PAOLIELLO, 2011).

A *Executive Outcomes* (EO) foi fundada em 1989 e atuou em Botsuana, Madagascar, Malawi, Argélia, mas sua atividade foi mais marcante nas guerras civis de Serra Leoa e Angola (PAOLIELLO, 2011). A empresa foi formada a partir de ex-soldados de elite ligados à SADF (*South African Defence Force*) do regime do *apartheid*. A empresa logo conseguiu lucrativos contratos no continente

do administrador de sistemas Edward Snowden que revelou ao público o sistema PRISM da Agência Nacional de Segurança (NSA) e que se tornou um dos maiores casos de vazamento de informações dos EUA (BLAKE; GELLMAN; MILLER, 2013), criando sérios constrangimentos para a política externa norte-americana, inclusive com seus aliados europeus (HECKING; SCHULTZ, 2013). Snowden trabalhava para a empresa *Booz Allen Hamilton* que apesar de se autointitular como uma consultoria, oferece diversos tipos de serviços voltados para a segurança e possui contratos com diversas agências do governo estadunidense. Segundo reportagem do *Washington Post* (HAMBURGER; O'HARROW, 2013), os contratos da empresa com o governo federal somavam um total de US\$5.8 bilhões.

²⁸ Este é um ponto interessante das novas ameaças de segurança. Anteriormente, a tecnologia era desenvolvida com fins militares, mas acabava adaptando-se para aplicação na vida civil. Hodiernamente, tecnologias que surgem para uso civil, principalmente no campo das tecnologias da informação, acabam sendo adaptadas para o uso militar e para coleta de inteligência.

africanoenvolto em guerras civis e situações de risco. Em Angola, a atuação da EO foi decisiva na vitória contra a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) após as eleições de 1992. A empresa ofereceu apoio militar e estratégico para a MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), garantia a segurança de poços de petróleo na região e auxiliou no processo de recrutamento e treinamento das forças da MPLA. Em troca de seus serviços, a parte dos US\$40 milhões de dólares por cerca de dois anos e meio de serviços prestados, a EO também adquiriu o controle sobre diversos recursos estratégicos no país como petróleo e diamantes. O caso da EO é interessante, pois revela a dinâmica de formação de boa parte das EMPs (a partir do recrutamento de ex-militares) bem como a sua inserção em áreas instáveis possui impactos estratégicos significantes sobre a segurança e o ambiente político (CLEARY, 1999, p.151). Também demonstra como os negócios de algumas EMPs estão interconectados com outros ramos transnacionais da exploração de recursos naturais. Segundo Pech (1999, p.84), entre 1994 e 1998, a EO compunha um conglomerado de mais de 30 empresas cujo núcleo duro repousava sobre seu vetor de segurança. O papel desempenhado pela EO no treinamento das forças armadas angolanas também é representativo, já que no Afeganistão e Iraque, grande parte do treinamento das forças policiais e militares foi terceirizada.

Assim como a EO, o crescimento das EMPs na década de 1990 é resultado da confluência de movimentos de demanda por segurança, mas também de oferta de mão-de-obra. A atividade militar não fica alheia ao processo de *downsizing* das administrações públicas, sob o argumento de diminuição da ameaça de um confronto militar entre as grandes potências, desmobilizando quase 10 milhões de soldados ao longo da década de 1990, abrindo caminho para uma paulatina terceirização de serviços militares (CHAKRABARTI, 2009). Muitos desses ex-soldados, principalmente aqueles altamente especializados, encontraram refúgio no mercado crescente das EMPs, configurando assim um cenário apropriado de oferta e demanda de serviços militares que impulsionou o desenvolvimento deste nicho de negócios²⁹. Este é um movimento que se verifica tanto nos países desenvolvidos

²⁹ Como aponta Mehlum et al (2002, p.447): “*After the Cold War this kind of privatization of violence and security has been boosted by a substantial demobilization of military personnel. In Russia the private protection business has exploded. [...] Military security is no exception to the trend towards privatization. International firms like Sandline International, Defense Systems Limited, Military Professional Resources Inc., Gurkha Security Guards, and*

como no Terceiro Mundo. Nos EUA, em 1989, as tropas americanas contabilizavam 2.130.229 homens; dez anos depois, esse número era de 1.385.703, uma diminuição de 800 mil no efetivo (KANE, 2004)³⁰. No continente africano, o mesmo fenômeno pode ser observado em diversos países na década de 1990: a Etiópia diminuiu seu exército em 500 mil soldados; a Eritreia em 50 mil; Uganda em 36 mil, Moçambique em 90 mil e a Namíbia em 50 mil, entre outros (KINGMA, 2000 apud MEHLUM et al, 2002).

Os clientes das EMPs não se limitam, no entanto, a países frágeis. Seus maiores empregadores, bem como a sede das principais companhias se situam no mundo desenvolvido, revelando uma dinâmica interessante sobre a proliferação desses agentes. O seu portfólio de clientes não se restringe à Estados Falidos e ditadores do Terceiro Mundo; seus serviços atendem à grandes conglomerados de empresas transnacionais, ONGs e superpotências atuando em territórios de Estados frágeis (AVANT, 2007). É esta característica que torna o surgimento das EMPs um fenômeno global e com consequências importantes para a segurança internacional.

Diversos fatores propugnam estas empresas como um modelo alternativo mais eficiente e econômico para as novas questões de segurança que emergem no cenário global. Porém, como demarca Avant (2007), a emergência de novos problemas de segurança e as características dos novos conflitos poderia ser contratada com outras ferramentas e não necessariamente através de movimentos de terceirização. É preciso buscar em outros movimentos políticos os fatores que dão vazão à privatização do uso da força. Uma das facetas que contribuem para esse resultado é a guinada para o modelo gerencialista pregado pelas correntes neoliberais que comprimem o Estado contemporâneo entre o paradigma da burocracia mínima, a multiplicação de demandas sociais (inclusive no terreno da segurança) e os desafios em nível global (DUPAS, 2005a, p.11).

Executive Outcomes have been offering a wide range of military training, armed protection, and military strategic consulting in conflict-ridden countries”.

³⁰ Importante notar que esse número sofreu pouca alteração em 2003: mesmo com duas campanhas de guerra ativas no Iraque e Afeganistão, o contingente das tropas americanas sofreu um aumento de apenas 48 mil homens. Paralelamente, o número de contratos com empresas privadas disparou, fornecendo o contingente suplementar para as campanhas em solo afegão e iraquiano.

1.2.2A Onda Neoliberal

A prevalência do paradigma neoliberal no plano ideológico e político do mundo anglo-saxão é fator fundamental que permite a eclosão de um amplo mercado de segurança privada e o florescimento das empresas de segurança. As origens desta terceirização podem ser identificadas em diversas iniciativas nos anos 60 e 70. É nas décadas de 80 e 90, no entanto, que essas políticas ganham ampla difusão global no âmbito de uma nova visão sobre o papel do Estado e atingem os mais variados ramos da atividade econômica, inclusive no âmbito militar. Sob o guarda-chuva ideológico da competitividade, eficiência e racionalização, o movimento privatizador avançou como força normativa e política decisiva sobre todas as searas da competência estatal (NASCIMENTO, 2010; DUPAS, 2005a)³¹.

A compreensão da dinâmica neoliberal ajuda a entender porque as EMPs floresceram no mundo ocidental desenvolvido. Se em um primeiro estágio essas empresas foram embrionadas no continente africano, em um segundo momento, as sedes destas empresas se proliferaram nos Estados Unidos e no Reino Unido, berços da ideologia neoliberal. Este é um reflexo das reformas políticas que diminuem a administração pública e abrem as portas para a iniciativa privada, política. O colapso da União Soviética e o fim do modelo alternativo de Moscou reforçam esta dinâmica

³¹ Mais do que simples discurso visando a efetividade, o neoliberalismo é um projeto para privilegiar a reprodução do capital por uma elite restrita. Entre a Segunda Guerra Mundial e 1970, a concentração de riqueza nos EUA declinou e se manteve estável. Antes da II GM, o 1% dos mais ricos abocanhavam 16% da renda nacional no país; ao final do conflito, essa fatia diminuiu para 8% da renda nacional e manteve-se assim até o final dos anos 70, o ciclo de ouro da economia norte-americana. Com as agressivas reformas neoliberais do final dos anos 70, o 1% mais rico voltou a deter 15% da renda nacional no final do século XX. Mais: reduzindo a escala, os números se tornam cada vez mais díspares. Por exemplo, o fato de que 0,1% dos mais ricos se apropriam de 6% da renda nacional, ou que o valor das compensações dos diretores das grandes empresas frente aos trabalhadores aumentou de uma proporção de 30 para 1 nos anos 1970, para uma gritante discrepância de 500 para 1 em 1999. Esse processo acontece de forma semelhante no Reino Unido, onde a elite mais rica dobrou sua fatia da riqueza desde a primeira eleição de Margaret Thatcher (de 6% em 1982 para 13,2% no começo do século XXI) (HARVEY, 2005, p.15-18). Neste sentido Harvey não hesita em dizer que o neoliberalismo é uma reorganização teórica e sobretudo política para redesenhar o capitalismo internacional de forma a restaurar o poder das elites econômicas e estabelecer novas condições para o acúmulo de capital nas classes superiores (HARVEY, 2005, p.19). Tornar espaços públicos searas privilegiadas para o investimento em serviços privados é um dos pilares centrais dessa estratégia de acumulação de capital.

patrocinada pelo eixo conservador Reagan-Thatcher, tanto no mundo anglo-saxão, como no plano global através do FMI e Banco Mundial (AVANT, 2007). Na expressão de Donhaue (1989), para os neoliberais, os fins públicos do Estado deveriam ser perseguidos através de meios privados. Baixo o lema de “abrir, privatizar e estabilizar” e o signo da “flexibilização”, as esferas do público e do privado entram em um choque constante que define um movimento prolongado de turbulência, como sublinha Dupas (2005b, p.35)³²:

A consolidação da hegemonia capitalista do Pós-Guerra Fria definiu claramente o tom hegemônico contemporâneo. A mobilidade do capital e a emergência de um mercado global criaram uma nova elite que controla os fluxos do capital financeiro e das informações, atuando predominantemente em redes e *clusters* reduzindo progressivamente seus vínculos com as comunidades de origem. Como consequência, enquanto o mercado internacional unificou-se, a autoridade estatal enfraqueceu-se. Com isso, acentuou-se a fragmentação [...] e acelerou-se a perda do monopólio legítimo da violência pelo Estado.

No caso dos Estados Unidos, a política norte-americana de privatização da administração pública pode ser retraçada pelo menos até 1966 quando a Circular A-76 do *Office of Management and Business*(OMB) preconizava a competição comercial para prestação de serviços federais, abrindo uma janela legal para a terceirização de serviços públicos (CULLEN; WEINBERG, 2007). Esta circular, publicada originalmente na administração Johnson, foi reiterada e atualizada em 1999 e 2003 pelo governo Bush filho, reiterando a aposta que as forças de mercado são a melhor opção para assegurar a alocação eficiente de recursos do contribuinte³³.

³²Vale remarcar que após 20 anos de prevalência do modelo neoliberal este têm enfrentado sistemáticas críticas resultantes de seus fracassos sonoros, seja no caso da América Latina, da crise financeira de 2008 e da crise econômica dos EUA. A presente crítica às EMPs é também um sinônimo desse amplo movimento contestatório: se as EMPs apareciam como uma possibilidade viável aos problemas internacionais de segurança na década de 90, após uma década de experiência no Iraque e Afeganistão, a massa crítica sobre o papel desta empresas se assoma cada vez mais.

³³No original: “*The longstanding policy of the federal government has been to rely on the private sector for needed commercial services. To ensure that the American people receive maximum value for their tax dollars, commercial activities should be subject to the forces of competition*” (Disponível em <<http://goo.gl/R6ltV>>). Donahue (1989) aponta que a ideia da eficiência do setor privado possui um significado *sui generis* para o público estadunidense e a apelação a esta fórmula supostamente mágica é recorrente em momentos de aperto fiscal

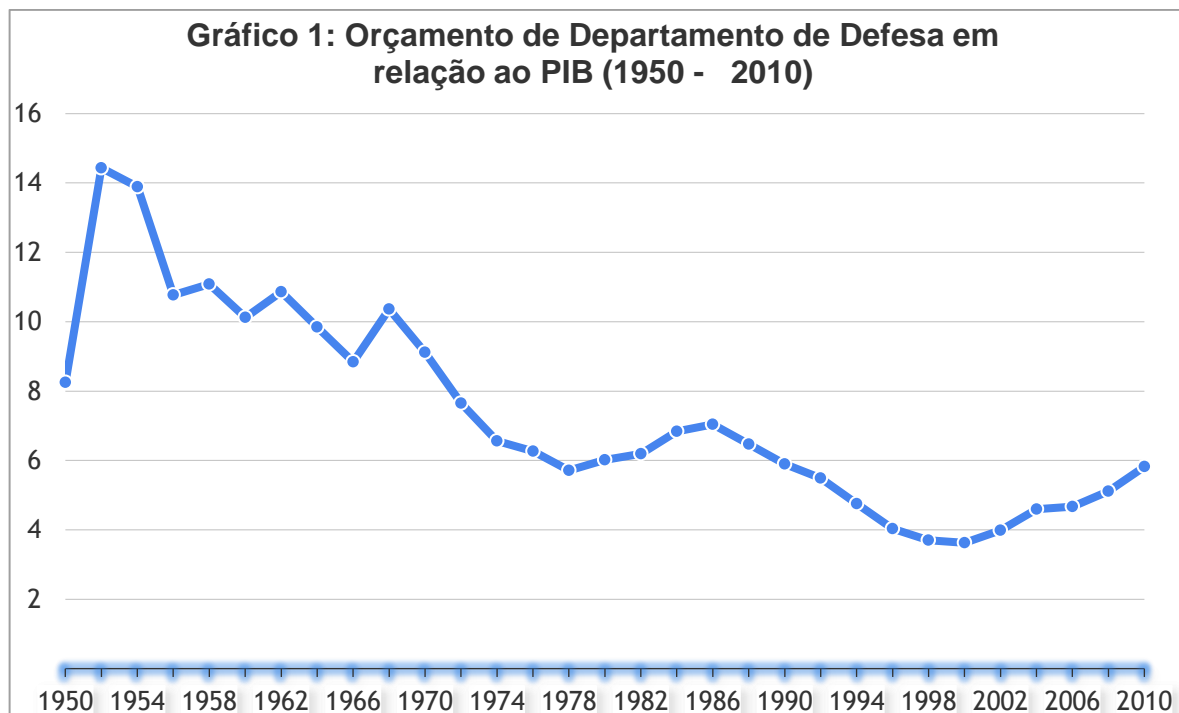
O exemplo desta prática é ilustrado pela presidência Reagan que, em 1983, anima a privatização através da reedição do A-76 e proclama que o poder público não deve competir com a atividade privada, a liberdade individual e a iniciativa empresarial que seriam os símbolos da excelência do capitalismo norte-americano. Assim, o governo deveria “fiar-se de fontes comerciais para fornecer os produtos e serviços que o governo demanda³⁴” (STANGER, 2009b, p.13).

De fato, grande parte da projeção do poder americano na segunda metade do século XX se deve ao dinamismo e penetração de seu setor privado e seu capital³⁵, articulação que ganha novo fôlego com a onda neoliberal (STANGER, 2009b, p.29). Mas se as origens remotas da terceirização estão nos anos 60 e sua consagração está nos anos da administração Reagan, ela ganha ímpeto considerável somente após o fim da Guerra Fria, tornando-se a bandeira do receituário internacional patrocinada pelos EUA. No caso específico do Departamento de Defesa, há um movimento paralelo entre sucessivos cortes de orçamento e o aumento da terceirização de serviços, revivendo e reeditando o A-76, agora permeado por um ideário neoliberal gerencialista. O gráfico abaixo demonstram que, apesar de crescer constantemente em termos nominais, o orçamento do DoD alcança o seu menor nível histórico em relação ao PIB em meados da década de 90 (3,59%, em 1999). Durante o mesmo período, de 1992 a 2006, os gastos com contratos terceirizados, somente no DoD, sobem de US\$ 23 bilhões para US\$ 100 bilhões (GANSLER, 2007).

e crise econômica. Obviamente, o fato da elite administrativa americana ser proveniente de limitados círculos acadêmicos e empresariais reforça esse senso comum e o transforma em política ativa de Estado.

³⁴ No original “*To rely on commercial sources to supply the products and services government needs*”.

³⁵ Como afirmam Maria da Conceição Tavares e Luiz Belluzo (in: FIORI, 2004, p.134-136), a globalização liderada pelos EUA articulou o sistema de crédito, a acumulação produtiva das empresas, o consumo privado e a gestão das finanças (particularmente da dívida pública) de maneira inédita. O poder militar estadunidense ofereceu a força muscular para sustentar esta estrutura que se caracteriza pelo intervencionismo que constitui, organicamente, o núcleo da política capitalista expansionista dos EUA.



Fonte: OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2013, p.50-59. Elaboração própria.

Outros documentos complementares como relatórios e memorandos específicos do Departamento de Defesa surgem na década de 1990 em prol da privatização de serviços, como o documento central emitido em 1996, intitulado *“Improving the Combat Edge Through Outsourcing”* que traz em seu título a idéia central de que a terceirização garantiria melhores capacidades ao exército e que, conseqüentemente, define o espírito da política futura do DoD:

Como as melhores companhias e organizações dos Estados Unidos, o Departamento de Defesa embarca em um sistemático e vigoroso esforço para reduzir seus custos e melhorar a performance de suas atividades de apoio³⁶.

Este mesmo documento apresenta as linhas mestras que legitimaram a terceirização no Departamento de Defesa. A agência elenca diversos benefícios oriundos do *outsourcing*, entre eles: *flexibilidade*, na composição e no tamanho dos

³⁶ No original: *“Like the best companies and organizations in the United States, DoD has embarked on a systematic and vigorous effort to reduce the cost and improve the performance of its support activities”*.

recursos humanos necessários para uma determinada missão; *economia de escala*, ao permitir que empresas privadas se especializem em determinados ramos e atividades conseguindo atingir uma economia de escala capaz de oferecer melhores serviços com custos reduzidos; *melhorias de gestão*, através da concentração de recursos humanos nas competências centrais da missão ao terceirizar aquelas funções vistas como complementares ou secundárias; *competitividade*, ao incrementar a qualidade e eficiência ao mesmo tempo em que reduz gastos. O relatório ainda acrescenta de maneira enfática (DEPARTAMENTO DE DEFESA, 1996):

Os benefícios do *outsourcing* e da competitividade são aparentes todos os dias em nossa economia nacional; eles não são teóricos ou baseados em suposições incertas. Companhias relatam que a terceirização provê os benefícios desejados. Ela permite que as empresas foquem em suas principais competência; melhorem a qualidade de seus serviços, responsividade e agilidade; obtenham acesso a novas tecnologias; e empreguem práticas comerciais mais eficientes³⁷.

Os documentos citados focam a terceirização como algo amplamente positivo e que deve ser aplicado às funções marginais da administração pública, neste caso do Departamento de Defesa, para melhores resultados. Estes documentos, no entanto, oferecem definições extremamente vagas sobre quais são as funções vitais que não podem ser terceirizadas e aquelas que estão sujeitas à ação da atividade privada. Não por acaso, Empresas Militares Privadas têm se ocupado de diversas atividades, sejam periféricas como alimentação, limpeza e logística, sejam funções de inteligência, segurança de bases e embaixadas no exterior e até mesmo auditoria de outros contratos terceirizados, demonstrando a zona cinzenta que esta prática resulta para a administração pública³⁸.

³⁷No original: “*The benefits of outsourcing and competition are apparent every day in our national economy; they are not theoretical or based on uncertain assumptions. Companies report that outsourcing provides the desired benefits. It enables the firms to focus on their core competencies; improve service quality, responsiveness and agility; obtain access to new technologies; and employ more efficient business practices*”.

³⁸Curiosamente, este documento do DoD que coloca as diretrizes do *outsourcing* justifica os benefícios desta prática baseando-se em pesquisas realizadas por consultorias privadas como KPMG, Outsourcing Institute e Pitney Bowes.

O caráter gerencialista que rege o documento, repleto de vocábulos dos campos da economia e da administração de empresas, indica a incorporação do paradigma do *New Public Management* no setor de defesa estadunidense. Esse termo introduz a modernização do setor público através da adoção de empreendedorismo e de embasamento teórico escorado na microeconomia e na metodologia da escolha racional. Segundo Bellone e Goerl (1993, in: LAPSLEY, 2008) a crise fiscal do estado coloca desafios sobre as instituições governamentais que acabam legitimando a terceirização de serviços públicos sob o argumento de que a capacidade inovadora e criativa do empreendedorismo é a única saída viável para as crescentes pressões orçamentárias. O resultado, segundo Abrahamsen e Williams (2011), são mudanças nas estruturas hierárquicas antes organizadas e centradas no Estado para uma rede de atores horizontais ligados por interações complexas. Mais do que a solução contra uma amarga conjuntura de limites orçamentários, o neoliberalismo criou uma imagem duradoura no imaginário político de grande parte da opinião pública de que o setor privado é, *par excellence*, mais eficiente que o setor público, independentemente da natureza da atividade em questão, imagem que exerce grande peso nos arranjos institucionais do Estado e na tomada de decisões sobre políticas públicas.

Outro ponto ressaltado no “*Improving the Combat Edge Through Outsourcing*” é a diretriz que prevê a manutenção das capacidades das forças americanas de realizarem ao menos duas operações regionais simultâneas. Citando a volatilidade do mundo pós-Guerra Fria, o documento coloca que as ameaças ao poder americano podem surgir de maneira inesperada pressionando o contingente de tropas e suas capacidades. Neste caso, o Departamento de Defesa deve estar preparado para uma resposta rápida que deve incluir o setor privado como parte constitutiva dos esforços de guerra, oferecendo serviços eficientes para transporte e atividades de suporte. A profecia destas diretrizes se revelaria com toda força no Afeganistão e no Iraque, onde os EUA fomentaram um *boom* das Empresas Militares Privadas para conseguir manter a operacionalidade de suas campanhas. Desta maneira, os gastos da administração federal com contratos terceirizados mais do que dobraram na administração Bush, passando de US\$201,3 bilhões em 2000, para US\$ 377,5 bilhões em 2005, um aumento de 86% em apenas meia década (STANGER, 2009b, p. 13).

Verifica-se, portanto, que a terceirização de serviços na seara militar é um movimento diretamente conectado ao avanço neoliberal e ao choque gerencialista em busca do Estado-mínimo da década de 90. Particularmente nos EUA, esse aparato conceitual e ideológico da primazia da eficiência privada versus a pública fermenta a terceirização agressiva. Como aponta Singer (2008, p.70), “a indústria militar privada é apenas o próximo passo lógico na tendência mundial de privatização e terceirização”.

A posição do Departamento de Defesa de privilegiar a iniciativa privada na prestação de serviços demonstra que há uma simbiose, um interesse mútuo, entre setor público e privado que resulta na forte corrente de privatização. Assim, a privatização de serviços na área de segurança e defesa é sancionada e encorajada pelos governos nacionais, sendo tolerada naqueles casos em que o Estado não consegue controlá-la. Desta maneira, configura-se paulatinamente uma “divisão do trabalho” entre setor privado e setor público, sendo que o primeiro se ocupa daquelas atividades que demandam uso intensivo de mão-de-obra (monitoramento, guardas patrimoniais, serviços de logística e apoio administrativo, manutenção de sistemas de armamentos, etc.), enquanto o setor público mantém o monopólio simbólico sobre o uso da força e as principais funções de combate e formulação da estratégia (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Essa é uma relação elástica, constituída de tanto de parcerias colaborativas, bem como de tensões e agendas conflitantes, que muitas vezes se solapam e criam intercalações de interesses em que o público e o privado não são facilmente distinguidos.

Portanto, as justificativas de cunho econômico e o alinhamento destas políticas com a ideologia neoliberal são centrais para a explicação da difusão de um mercado de segurança. Porém, na perspectiva militar, critérios técnicos e estratégicos também são utilizados para justificar a preferência por EMPs.

1.2.3 As EMPs e a Redução do Custo Político

Outro aspecto relevante é o menor custo político que as EMPs oferecem, diminuindo, *a priori*, a resistência da opinião pública a ações militares. A possibilidade de driblar a constrição militar traz consequências para o conceito de

cidadão-soldado e para a idéia amplamente difundida de que as democracias moldam o comportamento internacional dos Estados para uma tendência à paz, libelo plasmado nos escritos kantianos sobre a paz perpétua. Porém, a partir do momento em que um mercado privado da força supre a demanda de recursos humanos para a atividade bélica do Estado, o sistema de freios que a conscrição nacional possui sobre a decisão política da guerra é enfraquecido.

Esta realidade é particularmente importante nos países ocidentais desenvolvidos onde a aceitação do uso internacional da força é cada vez menos acolhida mesmo em casos legítimos de intervenção humanitária. No caso norte-americano este aspecto é sintomático nos 90 após o fiasco da operação estadunidense na Somália (UNOSOM) que resultou na morte de 18 militares e na retirada das tropas americanas³⁹. É possível que a terceirização da guerra seja uma solução viável e plausível à Síndrome do Vietnã⁴⁰, que tornou o apoio popular a ações militares um complicado entrave na política externa americana (KISSINGER, 1994). Dessa forma, as EMPs se apresentariam como uma alternativa para a efetivação de políticas externas com custos financeiros e políticos reduzidos. Goulay enfatiza:

O uso de empresas militares privadas permite que Washington projete sua influência de maneira barata e muito rapidamente naqueles países em que normalmente seria difícil enviar tropas por causa de sensibilidades políticas. Além disso, o custo de cortar

³⁹ A título de comparação, estimativas apontam que mais de 500 civis e paramilitares somalis foram mortos, e a contagem dos feridos superava os milhares (BOWDEN, 1999). Esta comparação demonstra a sensibilidade da opinião pública americana ao número de mortos. Na realidade, a demonstração de violência na Batalha de Mogadíscio foi o primeiro choque significativo da opinião pública norte-americana no pós-Guerra Fria ao ver a única superpotência mundial emaranhada em um conflito distante e sangüinário em um dos países mais pobres da África.

⁴⁰ Após a Guerra do Vietnã, os EUA baniram a conscrição obrigatória. Após o fiasco no leste asiático, a sensibilidade americana ao alistamento militar se tornou um dos principais dispositivos de constrangimento político à projeção militar dos EUA no mundo. As EMPs, no entanto, podem representar uma alternativa para fomentar o número de tropas através de dinâmicas de mercado. É importante destacar o papel que estas empresas possuem no processo de “vietnamização” do Afeganistão e do Iraque. A estratégia de vietnamização desenhada por Nixon para desafogar o exército americano do conflito visava armar e capacitar as forças aliadas locais e gradualmente retirar as tropas estadunidenses. Esse processo é semelhante ao do Afeganistão e do Iraque, porém, além do empoderamento das instituições locais, processo complicado e lento, as EMPs exercem um papel fundamental ao ocupar os vácuos deixados pela saída dos soldados americanos.

qualquer ligação com qualquer regime estrangeiro seria ainda menos dispendioso⁴¹(apud LOCK, 1999).

Essa idéia é reforçada pela exposição de como as EMPs diminuem o *accountability* sobre o uso da força. Segundo Avant e Sigelman (2010), o exercício da administração democrática hodierna reside em três pilares essenciais: transparência, constitucionalismo e consentimento público. A utilização de EMPs pelo Estado afeta diretamente estes três pilares de diversas maneiras. Em relação ao primeiro quesito, a pergunta central se refere ao acesso à informação no tocante às atividades militares. O principal problema está relacionado à falta de transparência na publicação do número de baixas de trabalhadores das EMPs. A ausência de um censo oficial sobre o número de mortes de contratistas faz com que estes números não integrem as estatísticas oficiais dos conflitos, minimizando, ao menos no plano formal, os custos humanos da guerra. A mídia, que deveria ser por excelência o meio alternativo para a publicação destes números cumprindo assim sua função de *whistleblower*, mantém um papel de divulgação, mas que é limitado a alguns casos isolados. Assim, o número de agentes terceirizados mortos ou feridos em combate se torna um ponto cego das campanhas militares. Neste aspecto, as EMPs constituem uma ferramenta que obscurece a dimensão dos custos humanos da guerra e aproxima a estratégia dos EUA àquela preconizada por Collin Powell de que a superioridade tecnológica do exército estadunidense levaria a intervenções sem baixas (ao menos do lado americano). Essa perspectiva fictícia de “guerra virtual” demonstra a inclinação da política externa americana de tratar a intervenção armada não como um assunto de debate político, mas como uma questão técnica e competente à administração burocrática do Pentágono (ZIZEK, 2003). Segundo Grós (2009, p.244):

Intervir no Iraque ou em outros países não é fazer-lhe guerra. A “intervenção” não é de resto um termo estrito e propriamente militar. Quem “intervém”? Primeiramente técnicos [...] chamados para descobrir as causas do não funcionamento, para encontrar soluções, consertar e repor em funcionamento.

⁴¹ No original: “[t]he use of a private military contractor permits Washington to project its influence quite cheaply and very quickly to countries where it would be normally difficult to send troops because of political sensitivities. Moreover, the cost of cutting any links with a foreign regime is even less expensive”.

Além da falta de informação precisa sobre o número de baixas de agentes terceirizados, a sensibilidade da opinião pública é qualitativamente menor quando as mortes se referem a empregados de empresas privadas. Uma série de entrevistas conduzidas por Avant e Sigelman (2010)⁴² demonstra isto: diversos entrevistados receberam notícias, reais e fictícias, com conteúdo similar sobre mortes no campo de batalha, entretanto, em parte das notícias, as baixas se referiam a soldados regulares e em outras notícias, a agentes privados. A pesquisa concluiu que a sensibilidade do público é bem menor em relação às baixas de agentes terceirizados. A maioria dos entrevistados reagiu às baixas do exército indicando que estes indivíduos morreram a serviço de seu país. Quando as baixas são trocadas por agentes privados, a percepção é que eles estavam no campo de batalha por motivos estritamente materiais ou por questões de ofício particulares, mas não a serviço de seu país⁴³. A conclusão geral é que há uma tendência de que soldados regulares sejam vistos como motivados por valores patrióticos enquanto agentes privados são motivados por ganhos pessoais (ainda que seja por necessidade financeira mais do que pelo simples espírito aventureiro ou de enriquecimento rápido). O resultado mais interessante da pesquisa, sem embargo, é que nove de cada dez entrevistados alegou não ter conhecimento prévio sobre a utilização de empresas privadas no Iraque e Afeganistão prestando serviços à campanha militar estadunidense.

Assim, com as EMPs a transparência e o *accountability* sobre o envio de forças ao estrangeiro se tornam mais complicados. Enquanto o exército possui a obrigação legal de permitir o acesso público e detalhado ao número de tropas em operação, informação sobre baixas e inclusive sobre violações de conduta, esses mecanismos desaparecem quando se trata de EMPs. Como se verá em maior detalhe adiante neste trabalho⁴⁴, o governo estadunidense não coletava dados sobre os agentes terceirizados (as primeiras coletas de dados oficiais começam a aparecer somente em 2007, após seis anos da invasão do Afeganistão e, ainda sim, com diversas imprecisões). Além disso, a utilização de EMPs permite uma brecha para

⁴² Um total de 800 entrevistas. Para maiores detalhes sobre a metodologia utilizada consultar AVANT e SIGELMAN, 2010, p.257-261.

⁴³ A sensibilidade é menor ainda quando se trata de agentes terceirizados recrutados em outros países de origem além do EUA.

⁴⁴ Capítulo 3 desta dissertação.

driblar o *Freedom of Information Act* (FOIA) que garante o acesso à informação considerada de interesse público. As informações das EMPs, apesar de suas atividades públicas, recaem sobre a proteção de informação comercial sigilosa impedindo a publicação de dados sensíveis⁴⁵ (AVANT, SIGELMAN; 2010).

Outro ponto sensível é que a utilização de EMPs oferece um canal alternativo para recrutamento⁴⁶ que dribla a prerrogativa congressual de limitar o número de tropas para um determinado cenário de conflito. Através de contratos terceirizados, o Pentágono pode aumentar seu contingente de homens em campo, como fez no Iraque e Afeganistão, sem necessitar de um aval do Congresso. Avant e Sigelman (2010, p.25) citam que mesmo o bloqueio no número de agentes privados tem sido esquivado pela prática comum de que as empresas que ganham determinados contratos do governo federal subcontratam outras empresas (sobretudo locais) para levar a cabo suas atividades. Assim, o debate político sobre o número de tropas torna-se secundário para aplicação de uma campanha militar; o Pentágono passa a desfrutar da prerrogativa de determinar o número de tropas, ainda que por caminhos tortuosos. Este fenômeno pode ser associado como um indicativo do agravamento da “Presidência Imperial”, termo cunhado por Schlesinger (1973) e amplamente discutido pela ciência política estadunidense desde então. Ele preconiza que o Executivo paulatinamente avança sob as competências do Congresso, centralizando as decisões e minando os *checks and balances* do jogo político, além de

⁴⁵ Em 2004, por exemplo, a empresa KBR, que possuía contratos que somavam mais de US\$2,5 bilhões com o Pentágono, bloqueou o acesso público a certas informações sob a alegação de que a competitividade da companhia poderia ser prejudicada no mercado com a publicação de dados (ECKHOLM, 2005).

⁴⁶ Desde o fim da conscrição obrigatório nos EUA, em 1973, a atração de recrutas é um dos problemas centrais na manutenção do poder muscular americano. Vale ressaltar que a transição do modelo de conscrição obrigatória para uma força exclusivamente voluntária era regida, para além dos argumentos liberais-filosóficos, pela racionalidade econômica. Para realizar a transição com sucesso, a medida prioritária era o aumento substancial dos salários para os soldados. O relatório da comissão especial sobre o Exército rechaça o alistamento obrigatório dizendo que “*necessary conscription may have been in World War II, it has revealed many disadvantages in the past generation. It has been a costly, inequitable, and divisive procedure for recruiting men for the armed forces. It has imposed heavy burdens on a small minority of young men while easing slightly the tax burden on the rest of us. It has introduced needless uncertainty into the lives of all our young men. It has burdened draft boards with painful decisions about who shall be compelled to serve and who shall be deferred. It has weakened the political fabric of our society and impaired the delicate web of shared values that alone enables a free society to exist*” (GREENSPAN et al., 1970, p.10). A comissão foi composta por 15 especialistas, dentre os quais, destacam-se os nomes de Milton Friedman e Alan Greenspan, dois gurus da política neoliberal estadunidense nas décadas subsequentes.

enfraquecer os canais para a participação democrática. Isto possui um significado especial para a formulação da política externa americana, pois concentra a decisão sobre a estratégia política na presidência e seus órgãos executivos (principalmente o Pentágono) e contribui para a militarização e a exacerbação do intervencionismo americano, colocando em xeque o postulado de que democracias tendem à paz⁴⁷.

Desta forma, os elementos constitucionais que limitam os poderes do executivo são problematizados. Não se pode deixar de apontar, no entanto, que outras searas da burocracia estatal iniciaram processos de investigação e coleta informação sobre o número e tipos de contratos das EMPs com o poder público, oferecendo grande subsídio de informação sobre a situação destas empresas. O papel do CBO (*Congressional Budget Office*), CRS (*Congressional Research Service*), GAO (*Government Accountability Office*) e do CWC (*Commision on Wartime Contracting*) são fundamentais nesse aspecto. O *check and balances* entre essas agências veio de maneira tardia, mas permitiu, ao menos, um contraponto à política de terceirização promovida pelo Pentágono (e por outras agências e *bureaus* de segurança nacional). O movimento destas agências se explica pela maneira como processo decisório em segurança está constituído (por uma pequena elite de *decision-makers* e grupos de pressão). Em outras esferas do governo, como nestes órgãos de controle, a menor influência desses grupos de interesse abre espaço para ações e políticas que vão na contramão do Pentágono⁴⁸.

⁴⁷A preocupação de Schlesinger surge da observação dos rumos da política externa americana no século XX. Ele remarca: “A presidência imperial foi essencialmente a criação da política externa [estadunidense no pós II Guerra Mundial]. Uma combinação de doutrinas e sentimentos – a crença em uma crise permanente e universal, o medo do comunismo, a fé no dever e no direito dos EUA de intervir em qualquer parte do mundo – trouxe uma centralização sem precedentes das decisões sobre guerra e paz nas mãos da presidência” (tradução nossa) (SCHLESINGER, 1973, p.208). Vale ressaltar que a conclusão do autor está, sobretudo, escorada na observação do governo Nixon, da Guerra do Vietnã e do caso Watergate demonstrando como não são acidentes isolados de abuso de poder e sim partes constitutivas de um processo orgânico que pode ser observado em diversos momentos da política norte-americana (KOENIG, 1981). Este fenômeno é observável durante a Guerra Fria, onde os objetivos da contenção comunista “unificaram o governo (Executivo e Legislativo) e suas agências em torno de um propósito comum, garantindo o apoio da opinião pública para as ações externas” (PECEQUILO, 2005, p.242). O problema da presidência imperial é facilmente identificável também na administração George W. Bush II (COHEN, 2007). Este parece ser um dilema que ronda a história norte-americana, já que a abordagem sobre o problema pode ser traçada até os Federalistas (mais especificamente o *paper no.8*), no qual Alexander Hamilton aponta que “é da natureza da guerra aumentar o poder do executivo às custas da autoridade do legislativo” (HAMILTON, 2001).

⁴⁸Este ponto é mais aprofundado no Capítulo 2 desta dissertação.

A introdução de empresas que oferecem serviços que podem substituir os militares transladam o recrutamento militar de uma base civil-democrática para uma base mercadológica de oferta e procura. Ao fazer do serviço militar simplesmente um contrato que pode ser desmobilizado a qualquer momento, os controles democráticos baseados na participação popular são enfraquecidos (AVANT; SIGELMAN, 2010). Isso é particularmente importante pelas características da política externa norte-americana e sua relação orgânica (mas fundamentalmente contraditória) com as bandeiras liberais que regem o núcleo da ideologia estadunidense⁴⁹. Segundo Huntington (1995, p.162) a tradição liberal norte-americana só poderia se reconciliar com a atividade militar através de três pontos fundamentais⁵⁰: 1) que um país democrático tenha forças democráticas, o que na prática resultaria que oficiais poderiam ser eleitos e não haveria distinção entre oficiais e homens conscritos ou voluntários; 2) que a defesa militar é, como o sufrágio universal, um dever de todos os cidadãos da nação; 3) não havendo outra opção, dever-se-iam manter forças permanentes, mas elas devem servir a objetivos socialmente desejáveis. Para o autor, até a Segunda Guerra Mundial, os EUA conseguiram, com algumas imperfeições, manter relações civis-militares saudáveis e que respeitavam, nas linhas gerais, a tradição liberal. No entanto, após o conflito contra o Eixo e o subsequente envolvimento na disputa bipolar, as relações civis-militares norte-americanas entraram em um prolongado período de crise.

As EMPs somente reforçam a tensão constitutiva da atividade militar sobre a democracia. Elas corroem a idéia do cidadão-soldado através da abrasiva ação do mercado neoliberal. Obviamente, os custos humanos não são totalmente anulados e outras questões de natureza econômica surgem sobre a aplicação da força. Todavia, o pilar fundamental do fardo político da conscrição e do número de baixas

⁴⁹Para Huntington (1995, p.157) “*Los norteamericanos tienden a ser extremistas en el tema de la guerra: o la abrazan de todo corazón o la rechazan completamente*”. Para os americanos, a guerra é incompatível com os ideais liberais, mas é justificável exatamente quando esses valores liberais são ameaçados. É por isso que as guerras norte-americanas possuem sempre um tom de cruzada moralista. É um reflexo de uma nacionalidade construída sobre a ideia de valores superiores e messiânicos e suas consequências na formulação da política externa.

⁵⁰A preocupação central de Huntington no seu clássico “O Soldado e o Estado” era de que existem contradições filosóficas irreconciliáveis entre o pensamento liberal e a conduta dos militares. Como a necessidade de se proteger é uma realidade incontestável, Huntington dedica sua obra a pensar no arranjo institucional que permita a máxima liberdade individual, com o máximo de segurança, uma dualidade fundamental para qualquer democracia contemporânea.

são amplamente diminuídos⁵¹. A guerra é despolitizada e substituída pela decisão de “técnicos” que tratam da ocupação e segurança do território estrangeiro como uma simples decisão de números e recursos. A terceirização permite que os Estados Unidos entrem em guerras sem instituir uma convocação obrigatória e, portanto, permite aos Estados Unidos perseguir uma política externa demasiadamente ambiciosa e sem os adequados controles democráticos (STANGER, 2009b).

1.3 Considerações Finais

O reaparecimento de companhias militares privadas no pós-Guerra Fria é explicado por uma gama de fatores econômicos e políticos cuja confluência cria um terreno fértil para estas empresas. No centro desta dinâmica encontram-se relações de demanda e oferta de segurança que alimentam o crescimento do setor: de um lado, o fim dos dispositivos de segurança que regeram o sistema internacional da Guerra Fria, a crescente instabilidade no mundo subdesenvolvido, a expansão de empresas transnacionais na era do neoliberalismo sem fronteiras, a emergência de novos conflitos, fazem com que haja forte demanda por serviços de segurança. Do outro lado, a desmobilização em larga escala de tropas cria um *pool* de recrutamento de mão-de-obra para suprir a esta demanda (ROSÉN, 2008).

A prevalência do modelo neoliberal explica como as EMPs penetram no mundo desenvolvido e nas estruturas dos exércitos das principais potências, sobretudo nos EUA e no Reino Unido. O caso americano, objeto principal deste estudo, possui uma explicação de maior escopo que não pode ser apreendida somente pela virada neoliberal. A importância histórica que o setor privado armamentista possui no arranjo político norte-americano está relacionada à gênese destas empresas em solo americano, seu enredamento nas políticas do Departamento de Defesa e seu papel protagônico nas intervenções recentes do

⁵¹ Isto é particularmente verdadeiro para conflitos ou intervenções vistas como periféricas ao interesse nacional (no caso americano, principalmente no tocante a intervenções humanitárias): Guerras pequenas, periféricas, as quais não são cruciais à sobrevivência de um país, incitam maior protesto doméstico quando utilizam um exército conscrito (AVANT; SIGELMAN, 2010).

Iraque e Afeganistão. No próximo capítulo, este trabalho se debruça sobre a evolução histórica e as implicações do complexo militar-industrial na vida pública estadunidense e busca entender como este objeto histórico de apreciação política têm se transformado e um “complexo militar-industrial terceirizado” (FRIEDMAN apud STANGER, 2009a) que representa novos desafios e questões para o entendimento holístico da política de segurança norte-americana e das dinâmicas proporcionadas pela inclusão das EMPs na estratégia do Pentágono.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICA EXTERNA AMERICANA

We should stop going around babbling about how we're the greatest democracy on earth, when we're not even a democracy. We are a sort of militarized republic.

Gore Vidal, 2011.

Este capítulo se dedica a inserir as EMPs dentro do contexto político norte-americano. Até este ponto, foi debatido o papel crescente dessas empresas no período pós-Guerra Fria, bem como as causas de seu desenvolvimento e relevância. Esta seção reconstrói o passado recente da política americana a partir do final da Segunda Guerra Mundial para demonstrar a importância do setor de Defesa na vida pública estadunidense, seja no campo das instituições decisórias, seja no ramo da economia e do desenvolvimento técnico-científico. Esta observação permite qualificar o processo político pelo qual o departamento de Defesa paulatinamente assumiu uma função central na política americana, principalmente no tangente à formulação e execução da política externa de Washington; em segundo lugar, pretende-se entender a formação do complexo industrial-militar e suas ramificações duradouras. A explicação da vida político-econômica dos Estados Unidos costuma recair sobre ao menos três grandes “complexos” que influenciam diretamente o poder de Washington: o setor petrolífero, o setor financeiro e o setor militar⁵². Estes três grandes grupos que envolvem bancos, grandes conglomerados transnacionais e empresas de orçamento bilionário possuem ligações diretas com a administração pública e as decisões tomadas pela Casa Branca que influenciam os rumos da política doméstica e internacional. Muitos destes laços são obviamente velados ou ocultos já que recaem não na transparência da vida democrática, mas compõem o feixe de interesses e atividades que tecem o pano de fundo da política americana. Eventualmente, muito se escreve sobre o peso de cada um desses setores, sendo que cada análise tende a enfatizar e conceder maior relevância para uma ou outra esfera. No entanto, pode-se afirmar que é da confluência e interação entre esses

⁵² Seja nos anos dourados da hegemonia norte-americana até a década de 1970, seja na reafirmação neoconservadora desta hegemonia no começo do século XXI. Em ambos os períodos, as articulações destes setores são cruciais para compreender o poder americano.

três grandes complexos e o poder público que emanam as principais razões e os desígnios da *grande stratégie* e da geopolítica do poder norte-americano.

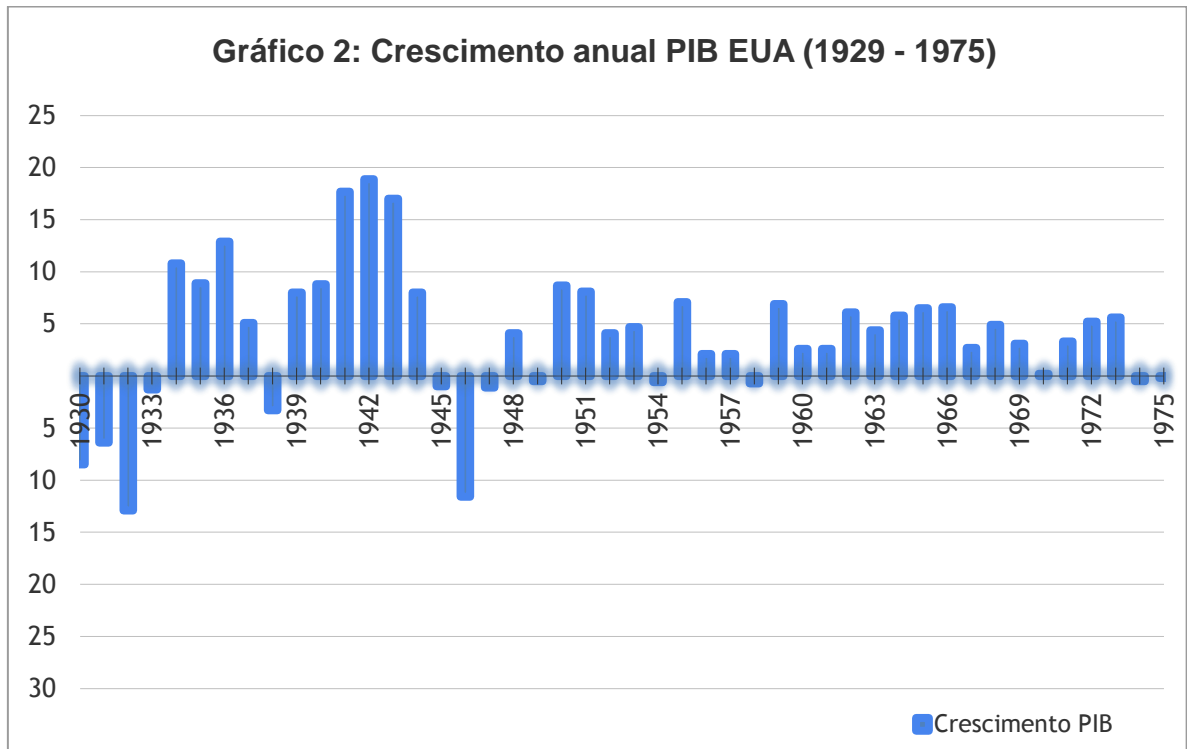
Discute-se, portanto, uma dupla perspectiva analítica para a compreensão do complexo industrial-militar estadunidense: por um lado, a economia política da indústria armamentista e como esta teve um papel crucial na trajetória de desenvolvimento dos Estados Unidos como potência. Por outro lado, discorrer-se-á sobre como a estrutura decisória sobre política externa paulatinamente foi concentrada no Pentágono e em uma pequena elite concêntrica que inclui as instâncias proeminentes da burocracia estatal, os militares e a iniciativa privada ligada à atividade bélica e, devido ao fenômeno das EMPs, a inclusão destes agentes na formulação da política externa americana. Pretende-se, portanto, demonstrar que as EMPs podem ser analisadas como um desdobramento de uma tradição belicista que fusiona a mobilização de setores da sociedade ligados à questão de segurança e defesa. Estas empresas, portanto, representam uma nova dinâmica do complexo industrial-militar que agora incorpora também o setor de serviços terceirizados.

2.1 – A Trajetória da Hegemonia Estadunidense e a Importância do Complexo Militar-Industrial

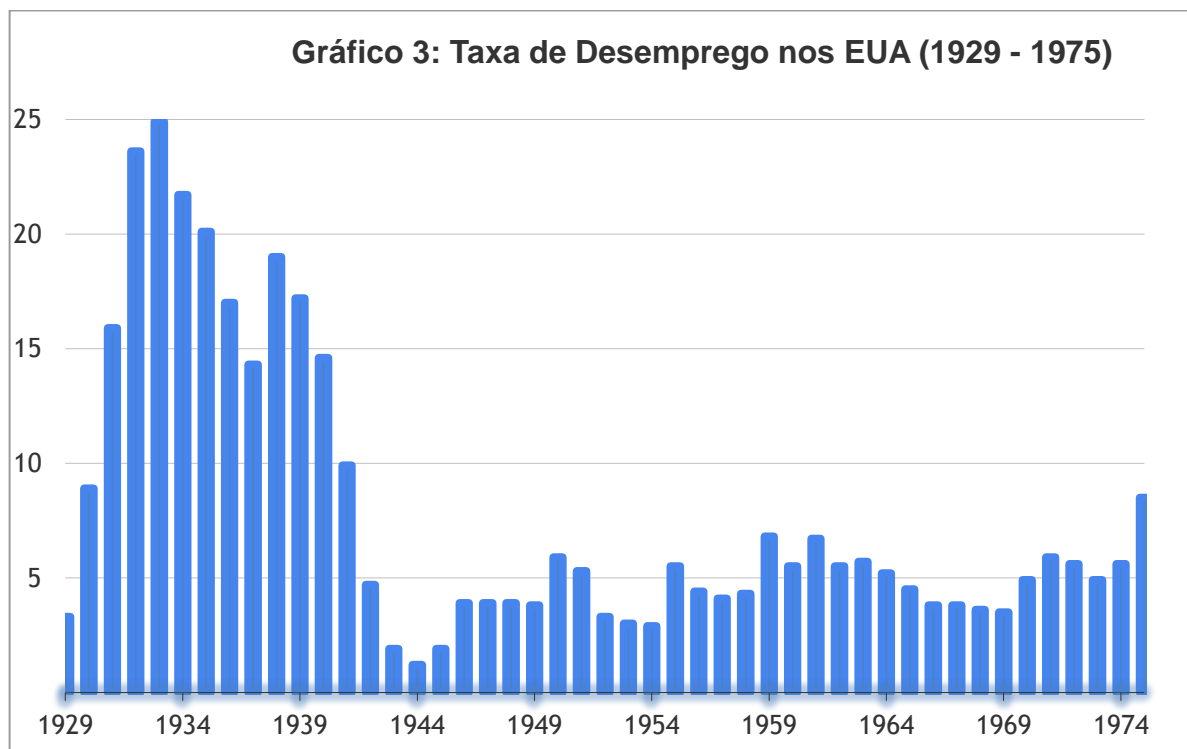
O período que compreende as duas guerras mundiais é marcado por rápidas mudanças na política internacional, bem como na distribuição do poder político e econômico. Os Estados Unidos saíram vitoriosos do primeiro conflito global e praticamente ilesos frente a uma Europa fragilizada que não mais poderia sustentar sua posição hegemônica. Washington tornar-se-ia fiador da reconstrução dos países europeus e lideraria o processo de remodelação das relações internacionais através do presidente Woodrow Wilson (CERVO, 2008).

O desenvolvimento dos Estados Unidos seria frenado devido à avassaladora Crise de 29. Durante os anos subseqüentes da crise, os EUA vivenciaram a maior recessão de sua história com crescimento negativo de 12% em 1930, -16,1% em 1931 e -23,2% em 1932. O desemprego também atinge números de dois dígitos,

apresentando uma média de 16,9 para a década de 30, tendo seu pico máximo em 24,9% no ano de 1933.



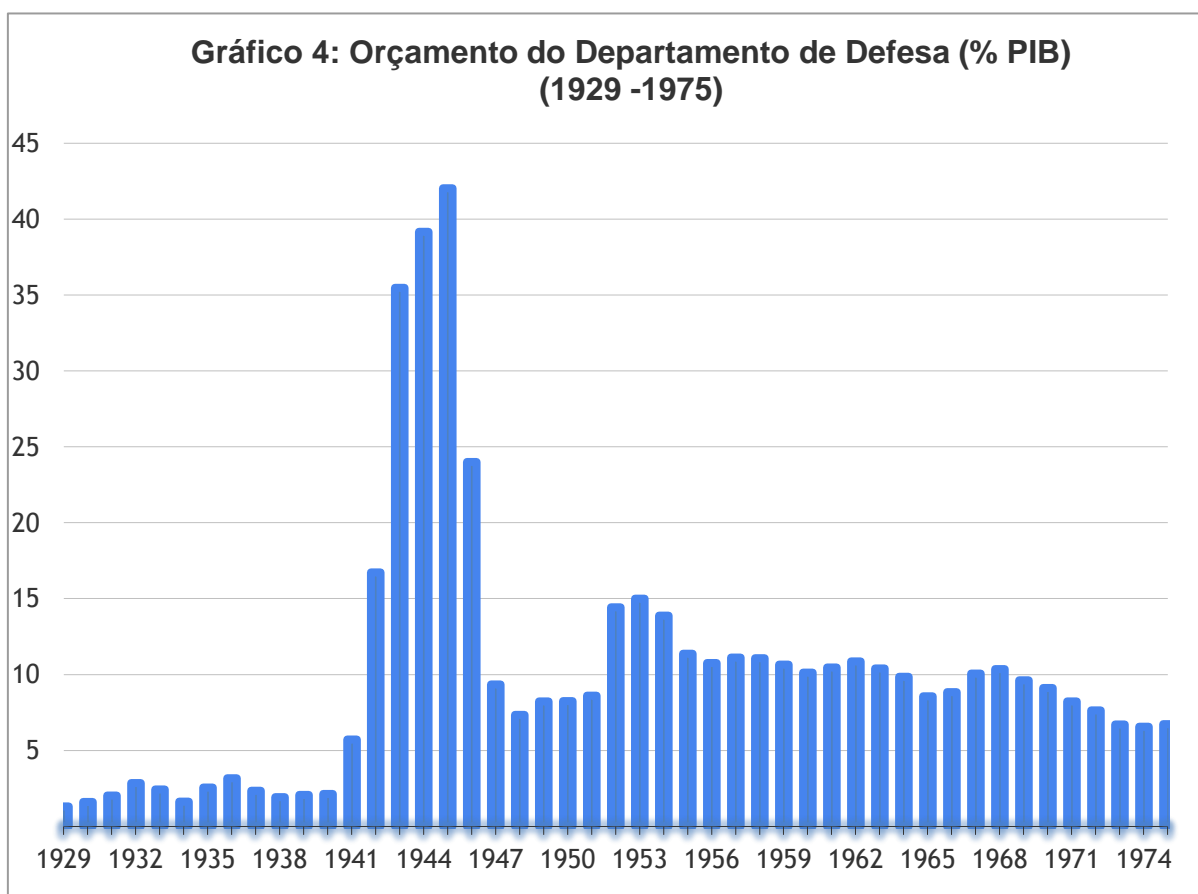
Fonte: US DEPARTMENT OF COMMERCE. Disponível em: <<http://goo.gl/6NWof>>. Acesso: 10 Set. 2012. Elaboração própria.



Fonte: US BUREAU OF LABOR STATISTICS. Disponível em: <<http://goo.gl/dtAaq>>. Acesso: 10 Set. 2012. Elaboração própria.

Segundo os gráficos acima, não coincidentemente, o período da Segunda Guerra Mundial registra números recordes positivos para o crescimento do PIB americano, bem como os menores níveis históricos de desemprego. Os Estados Unidos cresceram a uma taxa média de 14,9% de 1939 a 1945, com uma taxa de desemprego que despencou de 17,2% em 1939, antes do início da guerra, para 1,2% em 1944. De fato, fica evidente que a Segunda Guerra Mundial teve efeitos anabolizantes na economia estadunidense, superando a Crise de 29⁵³ e levando a uma aceleração econômica sem precedentes.

Esses dados são mais relevantes quando emparelhados com os gastos do Departamento de Defesa dos EUA. Verifica-se que os bons números apresentados pela economia coincidem com o aumento dos gastos federais em Defesa.



⁵³ Nas palavras de David Harvey (2013, p.40): “a enorme mobilização para o esforço de guerra resolveu temporariamente a questão de como investir o capital excedente, problema que parecera tão intratável na década de 30, e do desemprego que o acompanhava”.

Fonte: OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2013, p.50-59. Elaboração própria.

Obviamente, os resultados econômicos positivos não são produto exclusivo dos gastos em Defesa: eles dependem de uma miríade de fatores que este trabalho não pode explorar em sua totalidade⁵⁴. Essa observação, todavia, além de demonstrar uma correlação entre gastos militares, crescimento e emprego, possibilita verificar como o orçamento do Departamento de Defesa não voltou a níveis pré-guerra depois de 1945, mantendo-se em alta e apresentando uma média anual próxima a 10% até o fim da Guerra do Vietnã. Mais do que o surgimento de uma nova ameaça internacional na perspectiva de Washington - a União Soviética - essa persistência no orçamento americano é um dos indicadores da formação de uma economia armamentista permanente, tema abordado mais adiante. Por ora, é importante perceber como o dispêndio militar não comprometeu a economia dos EUA (MARIUTTI, 2009), mas, pelo contrário, acabou impulsionando o seu desenvolvimento. Se por um lado a guerra foi absolutamente desastrosa para as economias européias, para os EUA ela apagou qualquer resquício da Crise de 29 e abriu caminho para as décadas do apogeu norte-americano.

A Segunda Guerra também iniciou uma nova era nas relações civis-militares nos EUA. O curto período do conflito gerou uma revolução no poder dos militares, criando um novo modelo que foi levado ao extremo durante os anos da Guerra Fria. O elemento mais importante desta mudança foi o papel que os militares exerceram na mobilização econômica do país, extrapolando o terreno da militaria e estendendo seu poder institucional sobre a política e a economia do país (HUNTINGTON, 1995,

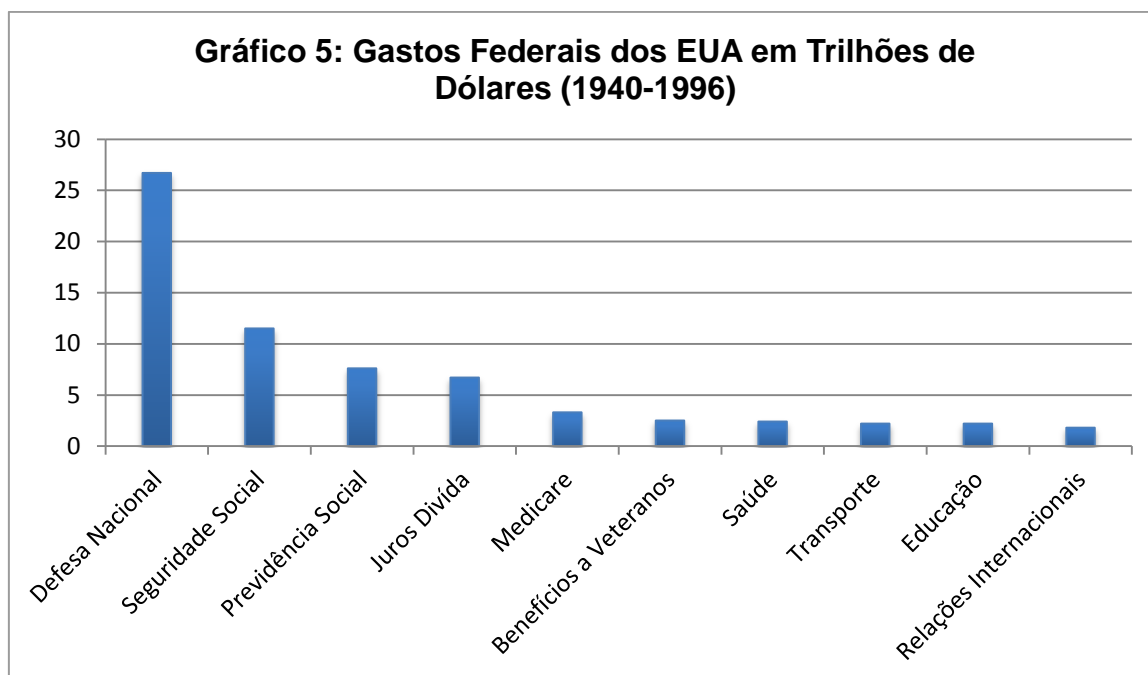
⁵⁴Por exemplo, os números superlativos da economia de guerra norte-americana apresentam pontos críticos quando analisados de maneira microscópica. No quesito desemprego, é verdade que os níveis foram surpreendentemente baixos, mas é preciso ter em conta o peso do alistamento militar ao gerar “postos de trabalho” improdutivos. Estimativas apontam que o número total de homens fardados correspondia a aproximadamente 18% da população economicamente ativa. Outro ponto concerne à explosão da inflação durante o período da guerra e suas consequências sobre os bens de consumo (HIGGS, 1992). Por fim, o argumento estritamente econômico ignora os impactos sociais, psicológicos e humanos que a guerra possui sobre a população. Todas estas críticas são interessantes para o debate sobre os efeitos macroeconômicos da mobilização de guerra e servem para problematizar intelectualmente o conceito que as guerras são o remédio keynesiano *par excellence*. No entanto, parece difícil questionar, desde uma perspectiva histórica de longo alcance, de que a II GM levou os EUA à categoria inequívoca de superpotência.

p.315). Além disso, segundo Huntington, os militares abraçaram o liberalismo e o nacionalismo norte-americano, sacrificando a ética militar construída anteriormente e que separava a esfera civil e a militar. Em razão destes dois pontos, ao término do conflito, as instituições criadas durante a guerra, especialmente o Estado Maior Conjunto, não sabiam funcionar como simples organizações militares⁵⁵. Elas se tornaram instituições que fusionavam prerrogativas militares e funções políticas, ditando importantes aspectos da vida política dos EUA⁵⁶.

As décadas de ouro dos EUA foram acompanhadas por gastos exorbitantes em defesa que excederam US\$ 2 trilhões entre 1947 e 1971, o que sustentou ao menos um quarto da demanda agregada da economia americana no período. Sem dúvida, esse foi o setor mais expressivo da locomotiva econômica de Washington. Em tempos de crise, os gastos militares constituíram a válvula de escape contra os problemas econômicos, como no caso da recessão dos anos 80 em que o governo Reagan dobrou o orçamento de defesa e gerou 255 mil empregos via as estruturas do Pentágono (HUNT, 2005). Quando comparados com as outras obrigações do governo federal, os gastos de defesa se tornam ainda mais salientes, correspondendo a mais que o dobro da seguridade social durante a segunda metade do século XX:

⁵⁵ Antes da Guerra, a Junta Conjunta respondia aos ministros. No entanto, a partir de 1939, Roosevelt coloca a Junta sob seu comando direto e exclusivo. Huntington salienta que por se tratar de um período onde a guerra era eminente, não soaram os alarmes do Congresso. Huntington também salienta que durante esse período, o papel do Departamento de Estado (DoS) era marginal. Fosse porque o DoS não contava com recursos humanos e financeiros adequados, fosse porque se tratava de uma estratégia do Executivo de potencializar os mecanismos decisórios ligados diretamente ao presidente e aos militares, cortando intermediários. Segundo o autor (1995, p.321-322) “a harmonia reinava entre o Presidente e seus assessores militares”. Assim, o Estado-Maior Conjunto adentrou os confins da diplomacia, da política e da economia. Um fato que permitiu essa expansão sem fronteiras foi a ausência de uma ata formal de fundação do Estado Maior Conjunto. Por não possuir limites naturais nem competências específicas, o órgão foi se expandindo e agregando cada vez mais atribuições na condução da política estadunidense.

⁵⁶ Em recente artigo na revista *Foreign Policy*, RosaBrooks (2013) aponta um paradoxo curioso nas relações civis-militares norte-americanas: as chances de um golpe militar nos EUA são nulas e significam um absurdo conceitual levando-se em conta a história do país; no entanto, a proximidade patente entre os militares e certos aspectos da vida, sobretudo em questões de política externa, é muito maior que em diversas outras democracias. Este paradoxo é um aspecto *sui generis* da estrutura político-militar formatada a partir da década de 1940.



Fonte: SCHWARTZ, 1996, p.5⁵⁷.

Feitas essas observações iniciais e a exposição dos números que ilustram os efeitos dos gastos militares, é necessário desvelar a lógica que faz da indústria bélica um indutor de desenvolvimento extraordinário. Verificar-se-á na próxima seção quais são os impactos da economia armamentista sobre o desenvolvimento nacional e como eles se realizam.

2.2 Perspectivas da Economia Política sobre o Complexo Industrial-Militar nos EUA

Discutir os impactos do investimento governamental na indústria bélica é suscitar um debate de natureza econômica. É preciso elucidar quais as vantagens econômicas engendradas na lógica do gasto em defesa, desdobrando os efeitos do gasto governamental no setor militar em três partes: aumento da demanda agregada, geração de empregos e inovação tecnológica. A seguir, cada um desses aspectos é brevemente tratado. Somente entendendo estes fatores é que se pode compreender como o complexo industrial-militar se enraíza na economia norte-

⁵⁷ Valores corrigidos para 2011.

americana e, conseqüentemente, a trajetória do poder americano no século XX. Afinal, é através da guerra, da diplomacia de força e do comércio, muitas vezes assimétrico, que os Estados Unidos forjaram as bases de sua projeção global. Como ressalta Fiori (2012), a expansão política, territorial e bélica dos EUA foi a dianteira da internacionalização das grandes corporações, do capital financeiro e do dólar. O poder muscular das tropas americanas foi o principal fiador dos investimentos e canais financeiros que Washington estabeleceu com o resto do mundo assegurando posse sobre recursos estratégicos, super-capacidade de endividamento e extração dos lucros em territórios estrangeiros. Na trajetória norte-americana, o poder militar e o poder financeiro globais são inseparáveis⁵⁸.

2.2.1 A Demanda Constante e a Geração de Empregos

A indústria de armas só pode existir com o consentimento e, principalmente, com a disposição do Estado de investir. Isso porque o Estado constitui, *a priori*⁵⁹, o

⁵⁸ Desde sua independência, passando pelo século XX, onde esta simbiose encontra seu apogeu, e desembocando no pós-Guerra Fria com renovado fôlego. Aponta Fiori (2004, p.18): “a crise dos anos 70, a “expansão financeira” posterior e o fim da Guerra Fria, transferiram para os Estados Unidos uma centralidade militar, monetária e financeira sem precedentes na história da economia-mundo capitalista. E não há nada, portanto, no cenário mundial, que sustente a ideia de que ocorreu uma “bifurcação” entre o poder militar e o poder financeiro globais nos últimos vinte anos do século XX. Pelo contrário, ambos estão concentrados nas mãos de uma única potência que responde ainda pelo nome de Estados Unidos. Neste contexto, fica difícil imaginar que possa surgir uma “nova configuração de poder” com capacidade hegemônica mundial em territórios que não passam de protetorados militares e cujo dinamismo econômico depende radicalmente da evolução dos acontecimentos nos próprios EUA. Concluindo, não há dúvida que o Sistema Mundial está em transe e é bem provável que os EUA enfrentem dificuldades crescentes, nas próximas décadas, para manter seu controle global”. Diversos desafios revelam as complicações no exercício do poder global norte-americano: a paulatina transferência do caixa e da dinâmica do capital para o leste asiático, sobretudo a China; a instabilidade econômica sentida no centro do mundo financeiro norte-americano; os crescentes custos políticos de um unilateralismo militarista que aumenta a resistência contra a hegemonia americana.

⁵⁹ Esta consideração somente pode ser aplicada *a priori* e eliminando a venda privada de armas de pequeno porte, o tráfico ilegal de armas e não considerando, inclusive, as compras de armas feitas por empresas privadas de segurança. A título de ilustração, estimativas apontam que o mercado civil norte-americano demanda, sozinho, cerca de cinco milhões de armas anualmente (GABELNICK; HAUG; LUMPE, 2006). Já as empresas privadas de segurança detêm aproximadamente 3,7 milhões de armas de pequeno porte no mundo todo, número que é potencialmente maior devido à falta de transparência no setor. Apesar deste número de armas representar uma fração proporcionalmente pequena em

comprador único e exclusivo de armas, munições, aviões, enfim, qualquer tipo de material bélico. Isso leva à percepção pelas elites econômicas de que a intervenção estatal para o fomento da indústria de armamentos não é nociva aos lucros da iniciativa privada. Enquanto gastos em áreas sociais como saúde e educação ocupam espaços aonde empresários poderiam lucrar na ausência do Estado, gastos militares não competem com a oferta de mercado, uma vez que o governo é o único cliente possível. Para o Estado, a vantagem seria dupla: promoveria o aquecimento econômico pelo aumento da demanda agregada e reforçaria seu poder bruto. O argumento é reforçado por Reich (1972, p.302):

O gasto militar é aceitável para todos os interesses corporativos. Não interfere com áreas já existentes para a tomada de lucro, não prejudica o mercado de trabalho, não desafia a estrutura de classes, não produz redistribuição de renda. O gasto social faz todas essas coisas⁶⁰.

Os gastos militares sintonizam a esfera pública e privada ao proporcionar lucros concentrados e garantidos à iniciativa pública enquanto conferem recursos de poder ao Estado e mantêm o crescimento macroeconômico. Ao não concorrer com os lucros privados, o setor militar diminui a anarquia do mercado ao criar uma demanda básica e estável que não está à mercê dos humores do livre-mercado (HUNT, 2005). A demanda estatal por artigos militares concentra o poder de compra nas mãos do Estado e blinda a demanda contra as flutuações subjetivas do consumo individual, obtendo um ritmo econômico constante cuja expansão está determinada pelo próprio capital (MANDEL, 1985).

A constância da demanda é reforçada pela *raison d'État* que ao perceber um mundo de constantes ameaças e complexidades internacionais cria a imagem do perigo constante aos interesses externos e à sobrevivência da nação, justificando assim a necessidade de mais segurança, ou seja, mais armamentos. As incertezas

relação aos arsenais regulares das forças armadas e policiais, o emprego de armas de grande porte e alto poder destrutivo por empresas privadas no Iraque e Afeganistão coloca em xeque a prerrogativa de que serviriam apenas para funções defensivas (SMALL ARMS SURVEY, 2011).

⁶⁰No original: “*Military spending is acceptable to all corporate interests. It does not interfere with existing areas for profit making, it does not undermine the labor market, it does not challenge class structure, it does not produce income redistribution. Social spending does all these things*”.

sobre a segurança externa do Estado levam a uma demanda que, *a priori*, não possui limites⁶¹, ao menos na seara da economia. Como se verá mais adiante, os limites desta lógica estão no campo da política e nos constrangimentos que esta coloca às opções de governo.

Além da demanda direta, o efeito multiplicador dos gastos militares acaba estimulando setores que não produzem necessariamente material bélico. Uma companhia têxtil ou uma fábrica de barracas acabam se beneficiando dos investimentos bélicos ao fornecer produtos para o exército (uniformes ou barracas de acampamento). Diversos setores são afetados por uma economia de guerra. Nesta perspectiva, as Empresas Militares Privadas aparecem como uma componente especial desse arranjo, constituindo um ramo que tem lucrado crescentemente no fornecimento de serviços e homens em locais de conflito como se verá em maior detalhe mais adiante.

O segundo componente que dá a sustentação ao projeto de desenvolvimento baseado em uma economia armamentista é a alta capacidade de geração de empregos no setor. Um estudo realizado em 1992 (MAYER, 1992 in: HENDERSON, 1998) aponta que para cada US\$ 1 bilhão investido em Defesa são gerados 25 mil empregos diretos e até 55 mil indiretos. Dessa maneira, os trabalhadores seriam cooptados pela oferta crescente de empregos e salários, completando o tripé de sustentação da política de desenvolvimento - Estado, iniciativa privada e trabalhadores.

A geração de empregos pelo setor militar fica bastante evidente nos períodos da Segunda Guerra Mundial e da Guerra do Vietnã onde a taxa média de desemprego registrada é, respectivamente, de 3,2% e 4,5%, um dos níveis mais baixos na história americana do século XX. A curta Guerra da Coréia (1950-1953) demonstrou o fenômeno de maneira mais sutil: o desemprego de 5,9% em 1950, cai para 3% em 1953, e volta a crescer em 1955 para 5,6%. Durante os anos da Guerra da Coréia, os EUA cresceriam a uma média de 9,2%, acompanhando o aumento no

⁶¹Mandel (1985) aponta que um limite para expansão do setor armamentista surge quando a carga de impostos que alimenta os gastos em defesa ameaçam os lucros do setor de produção civil. Dessa maneira, é irreal pensar que os gastos militares podem se expandir infinitamente. O autor aponta que ainda que os gastos militares limitam temporariamente as flutuações cíclicas do capitalismo, mas para surtirem efeito em toda a economia (*spill-over*), devem ter um efeito estimulante sobre os lucros nos setores de bens de capital e de consumo. Se por um lado, os gastos militares diminuem a oscilação nos humores dos consumidores, ele pode não ter sempre o mesmo efeito sobre os humores da opinião pública.

orçamento do Departamento de Defesa que saltou de 8,25% em 1949 para 15% em 1953.

2.2.2 Inovação Tecnológica

O setor militar é um dos principais catalisadores de grandes inovações tecnológicas. Por ser um setor de alta tecnologia e de constante reinvenção, devido à necessidade de sistemas cada vez mais eficientes e precisos, a indústria bélica fomentou inovações que acabaram gerando externalidades positivas e efeitos *spin-off* para outros setores da economia.

No caso particular dos Estados Unidos, a Segunda Guerra Mundial exerceu um papel fundamental para que o país se tornasse um pólo de alta tecnologia. Os gastos federais em P&D demonstram como a economia de guerra impulsionou a pesquisa: de US\$1,14 bi em 1930, o investimento alcançou US\$ 16,8 bi em 1945⁶². Os investimentos tutelados diretamente pelo Departamento de Defesa subiram de US\$408mi para US\$ 5,4 bi⁶³, enquanto os restos dos gastos estavam pulverizados em diversas agências. O Projeto Manhattan, responsável pela construção da bomba atômica, é, quantitativa e qualitativamente, o grande salto adiante no tocante à *big science* e a pesquisa científica nos EUA e no mundo (MOWERY; ROSENBERG, 2005).

O gasto federal para pesquisa e ciência se transforma durante a Segunda Guerra Mundial e passa a ser direcionado de maneira massiva para o setor militar, mesmo em tempos de paz. Por essa razão, alguns autores preferem classificar o fenômeno do complexo industrial-militar como um *complexo industrial-militar-acadêmico* (MEDEIROS, 2004, p.232) incluindo as universidades como um importante vértice do triângulo que sustenta a estrutura. Independente da terminologia utilizada, é notável como o sistema acadêmico norte-americano se beneficiou dos investimentos de pesquisa no setor militar.

⁶² Valores corrigidos para 2011. Valores nominais de US\$ 83,2 mi (1930) e US\$1.3 bi (1945).

⁶³ Valores corrigidos para 2011. Valores nominais de US\$ 29,6 mi (1930) e US\$ 432,6 mi (1945).

Outros setores civis foram favorecidos por esses investimentos, uma vez que a pesquisa direcionada para o campo militar encontra grande ressonância na iniciativa privada e no mundo comercial. A transferência tecnológica de aplicações militares para o campo civil é um dos fatores que reforça a predileção do Estado e do patronato por gastos na indústria bélica. Sem os avanços obtidos na esfera armamentista, importantes avanços tecnológicos como os semicondutores, a computação, a microeletrônica, ou mesmo a *internet*, teriam sua trajetória retardada ou mesmo não seriam criados. A dualidade entre produtos utilizados pelas forças armadas e civis ou a similaridade de seus requerimentos em performance, desempenho, robustez, são fatores que aproximam as duas esferas e potencializam o efeito multiplicador dos gastos em Defesa, ainda que grande parte dos investimentos militares para P&D se concentrem em setores sem aparente utilização em tempos de paz, como balística (MOWERY; ROSENBERG, 2005).

Esse foi o grande diferencial dos EUA em relação à União Soviética: enquanto o investimento militar era um propulsor econômico nos EUA, para os soviéticos o gasto militar era um peso insustentável no longo prazo. Foi decisivo para os EUA arregimentar pesquisadores e produtores de material bélico através de um sistema descentralizado e lucrativo que funcionava como a locomotiva do *hegemon* americano, algo irreplicável dentro das estruturas do modelo socialista.

Para o Departamento de Defesa, a necessidade de continuar investindo em tecnologia de ponta e na manutenção de uma capacidade industrial bélica potente necessitará sempre de aportes crescentes de recursos. O problema, no entanto, é que a necessidade de manter capacidades de ponta em praticamente todos os setores militares, leva o Departamento de Defesa à alimentar uma corrida armamentista contra si mesmo. Ao defender a necessidade de novas tecnologias em mísseis, bombardeiros e capacidades espaciais o Pentágono desenha um futuro que inclui uma política externa onerosa, cada vez mais militarizada e controlada pelo Pentágono⁶⁴.

⁶⁴Essa perspectiva é demonstrada quando se compara o orçamento do Pentágono com o Departamento de Estado (DoS), cuja primeira atribuição seria a condução da política externa dos EUA. O DoS possui um recurso menor, inclusive, do que a CIA. Além disso, Rocha (2009, p.117) aponta que a relação do DoS com o resto das agências, em especial com a presidência, é uma relação volátil. “Ao longo da história, o Departamento de Estado, por sua própria formação e sua própria função, tem se devotado bem pouco a construir propostas que atraiam o apoio político doméstico. No Congresso norte-americano, poucos são os deputados e os senadores que defendem a atuação desse órgão, e muitas vezes ele

2.2.3 A Economia Armamentista Permanente e a Inclinação ao Imperialismo

*No nation could preserve its freedom in the midst
of continual warfare.*

James Madison

Como exposto anteriormente, os gastos militares possuem um efeito positivo abrangente em diversas esferas da economia, aparentando aos fisiologistas econômicos como a resposta adequada contra as crises cíclicas do capitalismo e a sua tendência a queda de lucros. O discurso de Joan Robins (1971 apud FOSTER; HOLLEMAN; McCHESNEY, 2008) ilustra esse dilema⁶⁵:

O mais conveniente para um governo é gastar em armamentos. Assim, o complexo militar-industrial surge. Eu não acredito que é plausível supor que a Guerra Fria e diversas outras guerras quentes foram inventadas apenas para resolver o problema do emprego. Mas, certamente, elas tiveram esse efeito. O sistema tinha o apoio não somente das companhias que lucravam com elas e dos trabalhadores que conseguiram emprego, mas também dos economistas que advogaram os gastos deficitários do governo como profilaxia contra a estagnação. [...] Foram os então chamados Keynesianos que persuadiram sucessivos presidentes de que não há mal em um déficit orçamentário e deixaram o complexo militar-industrial se aproveitar disso. Dessa maneira, o dia dos sonhos de Keynes se tornou em um pesadelo⁶⁶.

é visto como uma instituição que defende o interesse de outros países do que o dos EUA. O fato de o Departamento de Estado, em comparação com o DoD, ter recebido tão poucos investimentos do orçamento federal norte-americano nos anos 1990 pode ser sintoma de uma série de escolhas das elites norte-americanas durante e imediatamente após a Guerra Fria. Essas opções privilegiaram crescentemente a utilização de militares em detrimento de diplomatas”.

⁶⁵No original: “*The most convenient thing for a government to spend on is armaments. The military-industrial complex [thus] took charge. I do not think it plausible to suppose that the Cold War and several hot wars were invented just to solve the employment problem. But certainly they have had that effect. The system had the support not only of the corporations who make profits under it and the workers who got jobs, but also of the economists who advocated government loan-expenditure as a prophylactic against stagnation. [...] It was the so-called Keynesians who persuaded successive Presidents that there is no harm in a budget deficit and left the military-industrial complex to take advantage of it. So it has come about that Keynes’ pleasant daydream was turned into a nightmare of terror.*”

⁶⁶O próprio Keynes estabeleceu analogia semelhante (apud REICH, 1972) “*it seems, politically impossible for a capitalistic democracy to organize expenditure on the scale*

O complexo industrial-militar, portanto, torna-se um eixo central para o funcionamento da economia norte-americana e funciona como uma alavanca de emergência em tempos de crise. No entanto, se pelo viés econômico os benefícios do investimento militar são abundantes, pela perspectiva política ele se apresenta como um grande problema ao se tornar permanente e engendrar um complexo armamentista que resulta em uma política externa agressiva e imperialista (KALECKI, 1972apudFOSTER; HOLLEMAN; McCHESNEY, 2008)⁶⁷.

Os lucros obtidos pela iniciativa privada devido aos gastos governamentais, somados aos benefícios reais (e imaginários) da queda acentuada de desemprego, complementados pela imprensa que ajuda a legitimar os gastos militares perante a opinião pública, tornam a excepcionalidade de uma economia de guerra um fator permanente na estrutura produtiva. A indústria de armamentos alimenta, no campo político, uma tendência belicosa que justifique e amplie os recursos destinados à produção bélica, adotando uma postura imperialista e expansionista. Dessa maneira, a política interna e externa se fundem em uma *economia armamentista permanente* articulando um modelo de desenvolvimento cujo reflexo é uma tendência constante ao expansionismo e ao recurso da força. No caso estadunidense, durante a segunda metade do século XX, fica evidente que além de manter os níveis de emprego e crescimento em bons níveis no plano interno, o poder militar garantiu a proteção do capital americano no exterior e manteve o mundo não-socialista livre para os seus investimentos, repatriação de lucros, monopólios empresariais e livre acesso a matérias-primas essenciais (MANDEL, 1985, p.217).

Demonstra-se, portanto, por que os gastos militares se tornam viáveis pelo ponto de vista da economia política. Na verdade, a indústria bélica possui características que casam muito bem com a lógica realista do poder. Dessa maneira, ao menos nos EUA, onde a experiência da Segunda Guerra impulsionou a nação norte-americana à hegemonia política e militar, o maciço investimento em Defesa

necessary to make the grand experiment which would prove my case - except in war conditions".

⁶⁷Vale ressaltar que em sua análise Kalecki não olha para o caso específico dos Estados Unidos. O argumento do economista polonês se foca no crescimento exponencial da Alemanha nazista e a correlação com a indústria bélica, ainda que os principais elementos de sua análise sirvam também para elucidar o caso norte-americano.

ganha contornos de uma convenção econômica no sentido proposto por Erber (2009, p.4):

Transformações estruturais que devem ser introduzidas na sociedade, [...] [estabelecendo] quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva e negativa. [...] Uma convenção surge da interação entre atores sociais, mas é externa a esses atores e não pode ser reduzida à sua cognição individual. Uma convenção de desenvolvimento não se limita a um dispositivo cognitivo – para ser eficaz ela tende a se espalhar em outras instituições/regras, como leis e regulamentos e a inserir-se em organizações, como as burocracias públicas e privadas e a academia.

Na verdade, essa lógica, a qual recebe diversos nomes como já elucidado, torna-se uma “convenção dentro da convenção”. Não restam dúvidas de que após a Crise de 29, o *New Deal* se torna a convenção dominante na economia norte-americana até a década de 70. Ao apropriar-se da lógica keynesiana e traduzi-la para o setor bélico, cria-se o “Keynesianismo Militar” que assume no universo político-ideológico dos EUA uma força singular, bem como um significado *sui generis*. A trajetória do desenvolvimento americano no século XX está indubitavelmente conectada ao peso do setor militar e sua influência pode ser identificada em diversos aspectos de sua política interna e externa.

Essa tendência ao uso da força e ao imperialismo global se revela intermitentemente, tanto nos governos republicanos como nos mandatos democratas. Como aponta Kissinger (1994), a política externa norte-americana historicamente oscila entre o isolacionismo conservador dos republicanos, tradição iniciada pelo presidente Theodore Roosevelt, e o liberalismo globalista iniciado por Woodrow Wilson, apoiado na superioridade dos valores da sociedade americana, mas que também não hesita em lançar mão das armas, ainda que sob o manto da justiça liberal⁶⁸. O importante é demarcar como ambos os projetos, ainda que com

⁶⁸É o que Stanger (2009b) define como o “Império da Vontade” (*Empire of Willing*) e que se apóia em valores como mercado livre, igualdade de oportunidade, entre outros valores com suposto apelo universal. Assemelha-se, segundo a autora, à proposta de livre mercado do império britânico no século XIX como a grande carruagem do progresso. Assim como seu antecessor londrino, o Império da Vontade se faria pela democracia liberal e pela prosperidade, dando espaço para indivíduos inovadores (e consequentemente, expandindo as áreas para o capital norte-americano). Mas a hipocrisia flagrante de celebrar a liberdade e o mercado-livre ao mesmo tempo em que recorre insistentemente ao uso da força e à unilateralidade é um dos sintomas que demonstra os descompassos da política do *hegemon* e o exercício de seu poder com traços imperialistas.

diferenças ideológicas entre si, se apoiaram, em larga escala, no poder bélico. A versão democrata do imperialismo americano, apesar de escorada no discurso liberal, foi responsável por diversas intervenções salvacionistas pelo mundo, com resultados questionáveis. Esse movimento de oscilação pendular na política externa americana é observável em todo o século XX e um saliente com grau de acentuação nos dois governos pós-Guerra Fria de Bill Clinton e George W. Bush. Sem nenhum competidor imediato, ambos os presidentes perseguiram agendas políticas extremas, cada um em sua vertente, seja liberal ou conservadora, respectivamente (FIORI, 2004, p. 122):

Ninguém duvida que a era Clinton foi rigorosamente idealista e messiânica, em sua defesa universal do liberalismo econômico e político; dos mercados e da democracia; dos direitos humanos e das “intervenções humanitárias”; dos regimes e dos sistemas colegiados de governança global. E foi rigorosamente liberal em sua aposta, após o fim da Guerra Fria, na utopia da globalização e num sistema mundial de segurança coletiva, sob hegemonia norte-americana. E não há dúvida de que, logo depois de sua posse, em janeiro de 2001, os primeiros passos externos da administração Bush pareciam apontar para um novo período de isolacionismo arrogante e exemplar. Após o 11 de Setembro, a Doutrina Bush de combate ao terrorismo transformou o interesse nacional norte-americano no princípio legitimador de um novo tipo de intervencionismo político-militar que se propõe permanente, preventivo e global.

Todas essas elucidações levam a pergunta sobre as razões do militarismo estadunidense: seria uma resposta aos desafios internacionais de Washington ou os gastos militares possuem características que os tornam essenciais na economia americana? Hunt (2005) aponta que uma resposta completa a esta pergunta necessitaria de uma ampla revisão sobre a história dos Estados Unidos:

Todavia, um volume cada vez maior de literatura histórica vem acumulando provas convincentes que mostram que a guerra fria foi criada deliberada e fraudulentamente pelos políticos, pelos capitalistas e pela imprensa controlada pelo capitalismo americano. Se essa posição for correta, então a guerra fria deve ser ressuscitada ou um novo substituto adequado deve ser encontrado. As guerras

contra o Iraque e o Afeganistão podem ser o protótipo do papel de nova polícia do mundo para os Estados Unidos(HUNT, 2005, p.401).

Para fins deste estudo, é importante ressaltar como a emergência das EMPs se verifica tanto no governo democrata de Bill Clinton, como no receituário conservador-republicano de George W. Bush. Como apontado anteriormente, o cometimento com a proposta neoliberal é um dos elos que explica essa opção. Há uma necessidade de entender a continuidade do sistema decisório em matéria de segurança que engendra essa política. É preciso, dessa maneira, voltar-se para as estruturas decisórias da política de segurança americana para entender como as EMPs são o resultado de políticas de longo prazo cujas raízes profundas estão no belicismo norte-americano. A próxima seção deste trabalho pretende abarcar este problema.

2.3 As EMPs e os Meios Decisórios em Política de Segurança dos EUA

A interligação entre questões domésticas e a política exterior não é um fenômeno novo e nem restrito aos Estados Unidos. Essa é uma característica inerente do entendimento das relações internacionais, a despeito das premissas teóricas de algumas correntes, como o neorealismo (ASHLEY, 1984)⁶⁹. Há diversas maneiras de abordar os processos de tomadas de decisão em política externa. Pode-se, por exemplo, adotar o caminho da complexidade estrutural que tentar compreender o fragmentado processo decisório de grupos interesses que

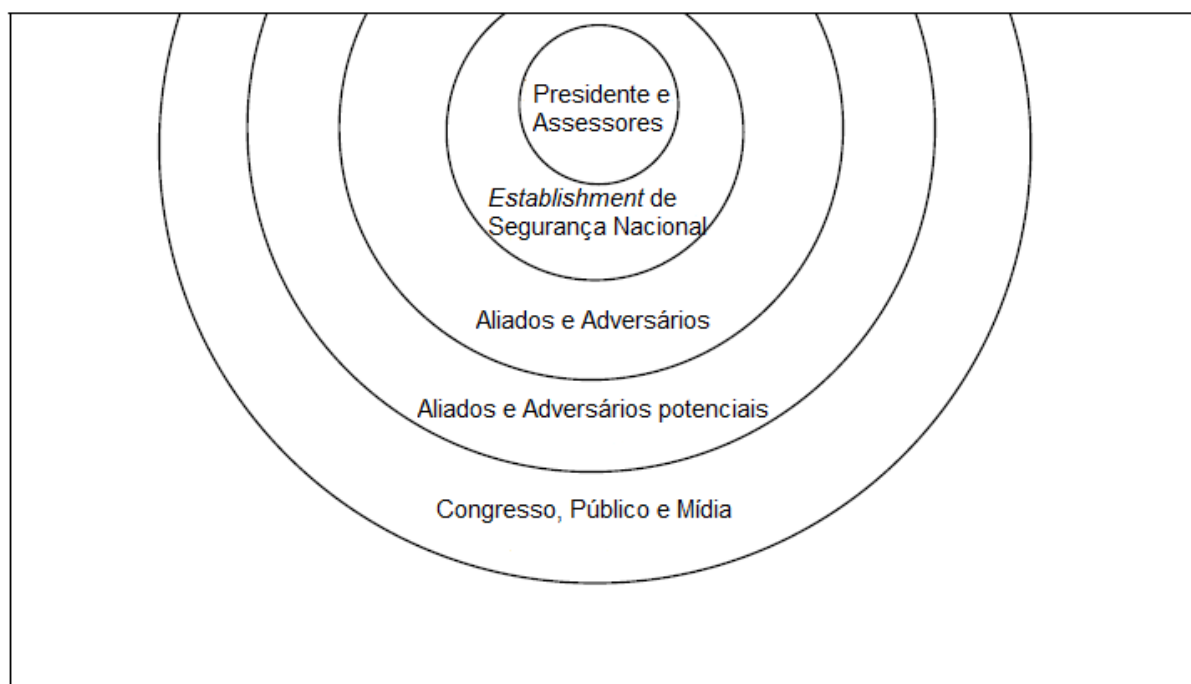
⁶⁹A separação entre política doméstica e externa reside na opção ontológica e na concepção que o Realismo alimenta sobre o que é, de fato, o Estado. Ashley(1984, p.284) diz que o realismo“*views the state as an entity capable of having certain objectives or interests and of deciding among and deploying alternative means in their service. This, for purposes of theory, state must be treated as an unproblematic unity: an entity whose existence, boundaries, identifying structures, constituencies, legitimations, interests, and capacities to make self-regarding decisions can be treated as given, independent of transnational class and human interests*”. Assim, partindo de um recorte metodológico e ontológico que opta por separar as duas esferas do jogo político, os neorealistas não se preocuparam em avaliar as forças sociais, as estruturas de Estado e as elites (trans)nacionais que criam as perspectivas da ordem mundial.

influenciam o comportamento da burocracia estatal; pode-se focar o estudo da tomada de decisões dentro das organizações e agências estatais que, *a priori*, tendem a acumular funções e recursos financeiros sempre buscando maior poder e a palavra-final na decisão de políticas públicas; pode-se ainda entender questões macroestruturais da política externa no delineamento histórico da grande estratégia norte-americana ou na análise de discurso dos agentes capitais desta política. Todas essas ferramentas metodológicas possuem dois fatores em comum: primeiro, elas tentam compatibilizar dentro de uma explicação única aquilo que é geral e público com o que é particular e muitas vezes não aparente nas tomadas de decisão; em segundo lugar, todas elas têm perguntas semelhantes: querem saber quem, contra quem, onde e com que finalidade as decisões em política externa são tomadas (CRUZ, 2012).

A aceleração dos fluxos de pessoas, capital e poder faz com que essas interconexões sejam mais importantes e mais dinâmicas, tornando-se uma componente fundamental para o entendimento da política internacional, e em especial, da política norte-americana (WITTKOPF, McCORMICK, 2004). Dentre esta miríade de fatores que influenciam a política externa estadunidense, este trabalho se centrará no papel institucional do Departamento de Defesa e do presidente norte-americano para demonstrar como as forças aglutinadas em neste entorno são fundamentais para definir as linhas gerais de implementação da política externa estadunidense.

Segundo Cimbala, Williams e Sarkesian (2005) há dois métodos principais para realizar uma leitura sobre a estrutura decisória norte-americana acerca de sua política de segurança. A primeira alternativa seria a idéia dos *círculos concêntricos* que colocam a figura do presidente estadunidense no epicentro das decisões, sendo circunscrito por grupos de interesse que influenciam suas decisões. Este modelo inclui diversos atores hierarquizados, cuja proeminência recai sobre o presidente, seus assessores e o *establishment* da segurança nacional, constituído pelos militares, as agências de governo e a grande iniciativa privada. Este método está representado na figura abaixo:

Figura 1. Modelo dos Círculos Concêntricos



Fonte: CIMBALA; SARKESIAN; WILLIAMS, 2005, p.17.

Neste modelo, a presidência é o elemento mais importante e central, possuindo mais liberdade no plano externo do que na gestão de políticas domésticas. O presidente é o comandante-em-chefe das forças armadas e, portanto, o ponto mais alto da hierarquia militar, ainda que sua capacidade de declarar guerra e de administrar os recursos financeiros para manutenção da política de defesa estão condicionados às deliberações do Congresso (ROCHA, 2009, p.106)⁷⁰. Devido às eleições intermitentes de quatro em quatro anos, Rocha salienta que há certos constrangimentos temporais à aplicação de políticas de segurança. O estreito período de quatro anos dificulta a capacidade de gerenciar a política externa norte-americana, sendo o último ano de cada mandato, particularmente impeditivo a movimentos amplos na política externa. Por isso, o outro elemento fundamental na condução da política externa é a burocracia (ROSATI, 1999apudROCHA, 2009, p. 108). A burocracia torna-se o fator limitante das opções em política de segurança. Três fatores qualificam essa limitação: primeiro, o tamanho da burocracia (cinco milhões de funcionários diretamente ligados ao governo federal); segundo, a complexidade da burocracia (múltiplos objetivos, missões e agendas, o que resulta

⁷⁰Essa perspectiva constitucional necessita ser qualificada de acordo com os problemas que a *presidência imperial* apresenta no contexto político norte americano, como tratado no Capítulo 1.2.

em uma intensa competição burocrática por recursos e legitimidade); terceiro, a trajetória desta burocracia que se expandiu rapidamente após a II GM e alcançou um alto nível de complexidade, inclusive promovendo uma “simbiótica e tensa” relação entre profissionais da esfera pública e privada.

A força do modelo concêntrico reside na demonstração de que o núcleo duro das decisões de segurança é composto por um leque reduzido de atores que se aglutinam em torno do poder público. No entanto, segundo os autores, sua debilidade está na premissa teórica de que as decisões são tomadas exclusivamente em uma base de escolha-racional e em uma hierarquia unidirecional (o núcleo proeminentemente decide e deve conquistar e convencer os outros atores).

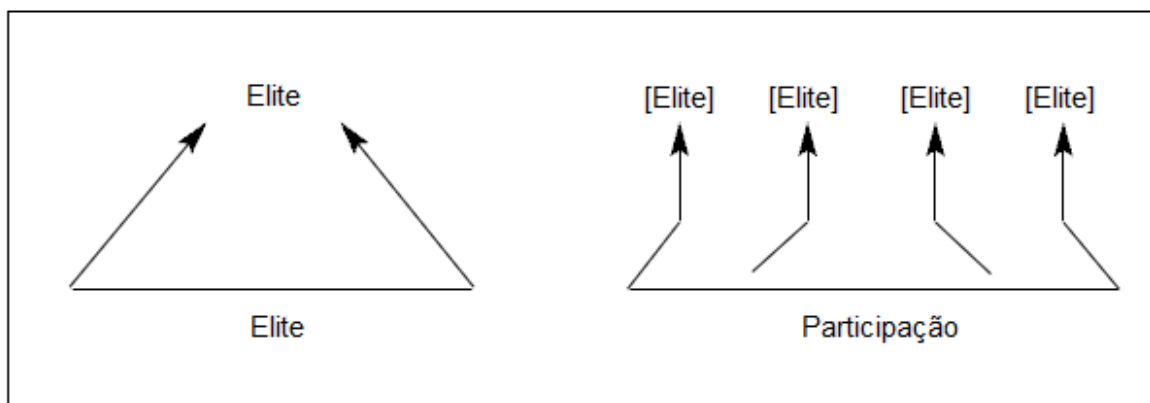
A segunda proposta metodológica para este problema é o modelo de “Elite vs. Participação”⁷¹. Essa conceituação parte da premissa de que o jogo democrático é imperfeito e assimétrico, o que leva algumas elites a posições privilegiadas de poder e informação, conferindo-lhes um maior peso no processo decisório. Este modelo também leva em consideração que existe um pequeno número de atores que forma uma linha de frente nas decisões de segurança. Esta cúpula decisória seria formada pelo presidente, seus assessores, membros-chave do congresso, oficiais de alta patente e membros influentes da iniciativa privada. O que difere este conceito do primeiro modelo apresentado é a premissa básica de que a coesão desta pequena elite é suficiente para sobrepor os interesses dos outros atores. Por desfrutar de informação privilegiada e dos mesmos círculos de formação, convivência e negócios, estes atores são proeminentes nas decisões sobre segurança. Eventualmente, na tentativa de sustentar suas políticas, esses atores recorrem ao convencimento da mídia e do público para legitimar e prolongar suas diretrizes políticas.

A sua contrapartida seria o modelo participatório, onde diversos grupos teriam acesso às instâncias de decisão e poderiam influenciar o processo político, abrindo o círculo de decisões para uma maior capilaridade na sociedade civil. Dessa maneira, assume-se que existe uma pluralidade de grupos de interesse que disputam a tomada de decisão, sendo que nenhum deles é capaz de controlar absolutamente todos os aspectos da política de nacional de segurança. Para

⁷¹ No original: “*elite vs. participatory decision-making*”.

superar este impasse, coalizões e alianças em torno de agendas e pontos particulares são formadas em um processo dinâmico. Assim, o modelo Elite VS. Participação seria graficamente representado pela figura abaixo:

Figura 2. Modelo do Sistema Elite VS. Participação



Fonte: CIMBALA; SARKESIAN; WILLIAMS, 2005, p.18.

Wittkopf e McCormick (2008) atentam que a idéia reversa ao modelo decisório das elites seria o *pluralismo*, representado pelo jogo democrático aberto e no qual a opinião pública seria decisória. Se o modelo elitista é essencialmente *top-down*, o pluralismo seria sua antítese *bottom-up*⁷². O interessante é que a mídia funcionaria como um grande terreno aberto entre as duas pontas: por um lado, pode ser apropriada pelos movimentos sociais e associações civis, ONGs, etc.; do outro, a mídia pode ser cooptada pelas redes de capital e poder das elites decisórias, reforçando a legitimação de seu controle sobre os desígnios da segurança nacional⁷³. De todos os modos, estes autores concordam que o *establishment* decisório é caracterizado por um grupo seletivo de líderes oriundo do mundo corporativo e financeiro, graduados nas elites acadêmicas das universidades americanas e que oscilam entre funções públicas e privadas durante suas carreiras.

⁷² A maior expressão do modelo pluralista seria sua resistência às baixas no campo de batalha. Essa possibilidade ficou explícita na Guerra do Vietnã e provou-se um entrave à agressividade da política externa americana. Como já argumentado neste trabalho, as EMPs possuem um papel significativo na remoção desse entrave, contribuindo para acentuação do modelo elitista.

⁷³ É provável que a formação de oligopólios da grande mídia e do *mainstream* aponte para um reforço das redes elitistas.

Os autores ressaltam que o *establishment* da segurança nacional é fluído e dinâmico, não sendo, portanto, puramente racional ou sistêmico (CIMBALA; SARKESIAN; WILLIAMS, 2005). Apesar de ambos os métodos apresentados constituírem meios válidos para uma leitura da política americana, o modelo explicativo “elite vs. participação” é o que oferece a aproximação mais adequada para o problema deste trabalho, pois consegue capturar esse movimento dinâmico da política de segurança e como a estrutura decisória é essencialmente elitista, mas está sujeita à modificações em sua composição e à situações externas à qual tem que responder. A conjuntura e o contexto internacional e doméstico influenciam as capacidades de legitimação dessas elites. O caso do 11 de setembro de 2001 é um exemplo importante. Esse choque exógeno de grandes proporções demandou uma resposta coordenada. A comoção gerada pelos ataques às torres gêmeas facilitou a adoção de uma agenda política agressiva e belicista revestida por um espírito nacional de união. Os ataques terroristas facilitaram a legitimação de uma política externa agressiva, acentuando a preponderância das elites decisórias no jogo de forças políticas sobre segurança nacional e dando vazão ao ambicioso projeto intervencionista sem fronteiras, como aponta Fiori (2004, p.103-104):

Foi o momento em que os Estados Unidos definiram seu novo inimigo bipolar, e propuseram uma parceria estratégica global, com todas as grandes potências para combater o “terrorismo internacional”. [...] O novo adversário não é, em princípio, uma religião, uma nacionalidade, uma civilização ou um estado, e pode ser redefinido a cada momento pelos próprios Estados Unidos, sendo portanto, variável e arbitrário. E, nesse sentido, os Estados Unidos se guardam no direito de fazer ataques preventivos contra todo e qualquer estado [...] o que significa a auto-atribuição de uma soberania imperial⁷⁴.

⁷⁴Uma qualificação pertinente é feita por Rocha (2009, p.19): “o desaparecimento da URSS levou os americanos a uma reavaliação das novas ameaças aos interesses dos EUA, de modo a substituir a ameaça apresentada por um ator estatal global por outros atores estatais regionais. Sai o Estado soviético e entram outros Estados como fonte de perigos potenciais ou reais para a segurança e os interesses dos EUA”. Dessa maneira, é importante salientar que ainda que o terrorismo seja o grande objeto *macrosecuritizador* da política externa norte-americana de na primeira década do século XXI (BUZAN 2006), a aplicação da política de segurança se dá em bases territorializadas. Não obstante, Afeganistão e Iraque tornaram-se os palcos de batalha de uma guerra contra um inimigo difuso; de todas as maneiras, os efeitos da política americana são sentidos por estas populações locais com maior afincio.

As EMPs entram neste processo como uma das “articulações de poder” (*Power Clusters*) dentro do arranjo institucional formulador de política de segurança. Seriam um desdobramento do complexo industrial-militar e parte integrante do *establishment* de segurança nacional. Mais do que simples fornecedor de armas e material bélico, o setor privado se apresenta como prestador de serviços para o Departamento de Defesa, desenvolvendo-se, portanto, como um complexo industrial-militar-terceirizado. Assim, estas empresas também constituem um fator importante no processo de *policymaking* e na conformação de interesses e objetivos em matéria de segurança nacional que ajudam a definir a agenda norte-americana em matéria de política externa. A atestação dessa interconexão se revela de maneira substancial quando se identifica uma série de portas giratórias entre a burocracia do Departamento de Defesa e do Exército (inclusive de funcionários e militares de alta patente) e o desenvolvimento do setor privado nos Estados Unidos. A próxima seção deste trabalho abordará estes trâmites que confundem a esfera pública e privada em matéria de segurança internacional e que fazem das EMPs atores relevantes na formulação da política externa americana recente.

2.3.1 Portas-giratórias: a simbiose entre poder público e privado no caso das EMPs

O problema das portas-giratórias atinge diversos setores da administração pública. Profissionais em agências federais e legislativas transitam entre funções públicas e privadas. As conexões adquiridas durante os anos de serviço público e o acesso privilegiado a informações rendem posições com alta remuneração na iniciativa privada. Justamente devido à crescente interação entre as duas esferas e da crescente dependência em relação às empresas privadas para realizar os projetos e suprir as demandas de bens públicos, o número de portas-giratórias se multiplica dentro do jogo institucional das democracias contemporâneas. É verdade que estas interações sempre aconteceram, mas o neoliberalismo e os apertos fiscais sobre as capacidades de iniciativa do Estado agravaram o problema.

Há pelo menos dois tipos de portas-giratórias importantes dentro do setor analisado por esta dissertação: os militares, e os funcionários de alto escalão

decisório. Pequenas considerações sobre cada um destes grupos se fazem necessárias, além de uma breve menção sobre questões envolvendo o *lobby*.

No caso dos militares, a iniciativa privada se tornou um campo de drenagem de talentos e homens dos serviços armados. As carreiras na iniciativa privada geralmente oferecem melhores salários e promoções muito mais rápidas do que nas impermeáveis hierarquias militares. No caso específico das EMPs, o surgimento de um mercado fulgurante de segurança privada tornou-se uma alternativa para muitos militares desmobilizados das forças armadas regulares. Em muitos casos, a transferência desses profissionais para profissões civis requerem adaptação de perfil e habilidades; ao migrar para empresas de segurança, muitos ex-soldados acabam encontrando profissões adequadas ao seu perfil e *background*.

Há dois perfis básicos de recrutamento neste caso: soldados de elite, em especial dos EUA e do Reino Unido, que ganham salários exorbitantes que em zonas de perigo como Afeganistão e Iraque alcançavam até US\$750 por dia (KELLY, 2011); e soldados de outras nacionalidades que recebem salários muito menores que seus homônimos anglo-saxões, mas ainda sim, quantias geralmente maiores do que os salários em seus países de origem⁷⁵. O fato é que o *pool* de recrutamento destas empresas é grande, e há significativa migrações das forças armadas para o mercado privado de segurança, principalmente no caso do Afeganistão e Iraque. Ainda que o funcionário privado não tenha os mesmos benefícios que os veteranos do exército estadunidense, o ganho pecuniário imediato e a possibilidade de rápida ascensão acabou atraindo muitos militares para o setor. No caso de ex-militares das forças especiais, alguns acabaram fundando as próprias empresas e utilizam seu passado nos setores de elite do exército como *marketing* positivo dentro do campo.

É no segundo escalão, no entanto, que os principais problemas das portas-giratórias aparecem. Quando as portas-giratórias aparecem nos cargos diretivos, de tomada de decisão e com acesso à informação privilegiada é que canais de influência perigosos surgem entre a esfera pública e privada.

As portas-giratórias não são um fenômeno novo na administração pública, mas devido à crescente aproximação desta com a iniciativa privada, característica da administração gerencialista imperante desde os anos 80, o problema se agravou.

⁷⁵ Mais detalhes sobre as discrepâncias salariais e os perfis de contratação das EMPs serão discutidos no capítulo 3 desta dissertação.

De 1994 a 1998, por exemplo, aproximadamente 50% dos oficiais de alta patente⁷⁶ das forças armadas norte-americanas deixaram seus cargos públicos para ingressar na indústria de defesa e segurança. No período de 2004 a 2008, este número subiu para 80%⁷⁷ (BENDER, 2010). Ao encerrar suas carreiras, estes militares são disputados pelas diferentes empresas que servem às agências de segurança, principalmente em razão de seus contatos pessoais na administração pública, acesso privilegiado a informações estratégicas e por terem sido responsáveis pela administração de grandes contingentes orçamentários.

Apesar de haver regras contra as portas-giratórias, elas não impedem a proliferação do fenômeno. Segundo as diretrizes vigentes, militares que deixam o serviço não advogar contratos públicos a favor de companhias privadas durante um ano. No entanto, devido à grande “*expertise*” e conexões, esses ex-homens fardados são imediatamente admitidos à grandes empresas privadas e acabam facilitando a interação entre a burocracia e a banca de negócios. Esta situação é agravada pelo fato de que mesmo depois de retirados do serviço militar, muitos generais continuam assessorando o Departamento de Defesa em programas estratégicos e assuntos internos, mesmo já tendo migrado para a iniciativa privada. Apenas para citar um exemplo, o General Gregory Martin se aposentou em 2005 e logo ingressou como consultor do gigante conglomerado *Northrop Grumman*. Meses depois, o mesmo general foi convidado pelo DoD a participar de um painel de acesso restrito sobre o futuro da tecnologia de aviação nas forças armadas, um dos principais campos de atuação da sua empregadora privada⁷⁸ (BENDER, 2010).

O problema é grave não só nos três braços das forças armadas, mas é um fenômeno particularmente significativo na comunidade de inteligência dos EUA que após os ataques de setembro de 2001 multiplicou em várias vezes seu tamanho, alcance e importância. A coleta de inteligência é cada vez mais dependente de sistemas informáticos sofisticados e de domínio das redes de comunicação de alta tecnologia, o que criou um grande espaço de atuação para empresas privadas com

⁷⁶As duas patentes mais altas do exército são tenente-general (três estrelas) e general (quatro estrelas), e seus correspondentes na marinha e aeronáutica.

⁷⁷ A pesquisa analisou o perfil de 750 militares que deixaram o exército no período citado.

⁷⁸ A extensa reportagem investigava do *Boston Globe* inclui diversos perfis de generais que migraram para as gigantes do setor de defesa e para empresas de consultoria. No caso das EMPs, vale notar os nomes da *L-3 Communications*, *Patriot Defense Group*, *CACI International*, *PAE*, *IAP Worldwide Services*, *DynCorp* e *Bechtel*, todas empresas que vivenciaram um *boom* nas suas receitas durante as guerras do Afeganistão e Iraque.

domínios nestas áreas. Segundo as palavras do Secretário de Defesa, Leon Panetta, no campo da cibersegurança, há uma conexão direta entre os interesses da segurança nacional e o setor empresarial (PANETTA, 2012).

Com a guerra contra o terrorismo, esta noção difusa e pouco precisa de ameaça, a demanda por inteligência disparou. Com um orçamento bilionário, os serviços de inteligência consomem US\$52 bilhões por ano⁷⁹, dos quais 70% são abocanhados por empresas privadas que terceirizam serviços e sistemas de coleta e análise de dados.

Um exemplo capital é a empresa *Booz Allen Hamilton*, já citada nesta dissertação e que ganhou as páginas de destaque após o vazamento no caso Snowden. O corpo executivo da companhia incorporou ex-funcionários das agências de inteligência do governo, principalmente do Escritório do Diretor Nacional de Inteligência⁸⁰, órgão subordinado somente ao presidente dos EUA e que desde 2004 é a instituição que coordena todos os programas nacionais de inteligência e serve como principal consultor analista de segurança para os comitês de segurança nacional (o *National Security Council* e o *Homeland Security Council*). Mais: dos seus oito anos de existência, de 2004 a 2012, dois dos cinco funcionários que ocuparam a chefia do posto máximo dos serviços de inteligência dos EUA tiveram passagem pela *Booz Allen Hamilton*⁸¹.

Outro caso saliente de porta-giratória seja o do ex-vice-presidente Dick Cheney. O Departamento de Defesa, durante a gestão de Cheney no governo Bush (1989-93) comissionou um estudo da consultoria Kellog Brown & Root (subsidiária da Halliburton), no valor de US\$ 3,9 milhões, sobre como o exército americano

⁷⁹ É difícil manter um panorama geral sobre o orçamento de inteligência pois estes recursos estão dispersos entre 17 agências especializadas em diversos órgãos federais. Cada agência mantém seu próprio programa de inteligência, o que muitas vezes leva a falta de articulação entre as unidades, além de uma “corrida por informação”. A lista com o nome das 17 agências está disponível em: <<http://goo.gl/6ug1Zh>>.

⁸⁰ No original: *Office of the Director National Intelligence*.

⁸¹ O Tenente-general da aeronáutica James R. Clapper, que serviu a *Booz Allen Hamilton* antes de se tornar diretor do órgão (e depois voltou a iniciativa privada) eo vice-almirante John Michael McConnell que se tornou vice-presidente da empresa após deixar o cargo de diretor nacional de inteligência. A *Booz Allen Hamilton* possui diversos casos de portas-giratórias, desde o ex-diretor da CIA James Woosley (que também foi vice-presidente da companhia), até o administrador de sistemas Edward Snowden que havia ocupado cargos de baixo escalão da mesma agência. Os quase 25 mil funcionários da companhia, metade possui acesso qualificado a documentos *top secret* dos serviços de inteligência. Estimativas apontam que um terço dos indivíduos que têm acesso a documentos desta natureza trabalham para a iniciativa privada. (HAMBURGUER, O'HARROW, 2013; DE LONG, 2013; CHATTERJEE, 2013; APPLEBAUM; LIPTON, 2013).

poderia terceirizar parte de suas ações logísticas para diminuir a burocracia militar. Não coincidentemente, ao retirar-se do governo com a posse do democrata Bill Clinton, Cheney assumiu a Halliburton, da qual foi CEO de 1995 a 2000. Em 2001, Cheney voltaria à atividade pública, no posto de 2º homem do governo americano como vice-presidente de George Bush, período no qual a Halliburton assegurou mais de US\$ 20 bilhões em contratos na guerra do Iraque (SCAHILL, 2007). Outros exemplos notáveis são a Dillegence LLC, fundada por ex-agentes da CIA e que conta com a colaboração de William Webster, ex-diretor do FBI e da CIA além de ex-embaixadores e diplomatas (UESSELER, 2008), e a da extinta Blackwater que empregava altos funcionários públicos, como Cofer Black, coordenador das políticas anti-terrorismo da administração Bush (SILVERSTEIN, 2006).

A parte das portas-giratórias que conectam diretamente EMPs e fabricantes de armamentos à esfera pública, ainda há a questão do *lobby* centrado no funcionamento do Congresso. Contrário ao senso comum, no entanto, o tamanho das doações de campanha do setor de defesa e de empresas de serviços de segurança é relativamente pequeno quando comparado com as doações do setor financeiro, de construção ou de saúde privada. Nas eleições de 2012, o setor de defesa doou US\$27,5 milhões⁸² às campanhas eleitorais, uma pequena fração quando comparadas a outros grupos como o setor financeiro que doou mais de US\$600 milhões. Desta forma, o setor de defesa é apenas o 13º maior doador nas campanhas federais.

Seria, portanto, o *lobby* da indústria de defesa um mito falsamente alimentado desde a presidência Eisenhower? Essa é uma afirmação pouco precisa, pois o *lobby* das empresas de defesa e segurança não se resume apenas à doações para campanhas, mas muitas vezes se traduz em barganhas por empregos na região de um determinado candidato, ou ainda negociações focadas nas agências do executivo responsáveis por executar os bilionários orçamentos de defesa. Basta constatar que das 20 empresas com o maior volume de contratos federais nos EUA⁸³, 16 delas são da indústria de defesa e segurança e juntas somam obrigações

⁸² Destes gastos, quase 60% foram destinados para candidatos republicanos, contra 40% de candidatos democratas. Vale ressaltar também que desde 2002, o número de doações do setor de defesa e segurança dobrou em volume.

⁸³ Dados do *Federal Procurement Data System*. Disponível em <<http://goo.gl/Knv8Sk>>.

no orçamento federal de mais de US\$160 bilhões⁸⁴. É notável também que o Departamento de Defesa e o Exército são, respectivamente, a segunda e a quarta maior fonte de recursos humanos deixam o funcionalismo público para atuar no *lobby* do Congresso⁸⁵.

Um exemplo ilustrativo é o caso da gigante *Northrop Gruman*, uma das maiores empresas do setor de defesa. A empresa doou um total de US\$1,8 milhão às campanhas presidenciais de Barack Obama e John McCain. No entanto, o gasto total da empresa com *lobby* naquele mesmo ano é estimado em cerca de US\$20 milhões⁸⁶. Em 2011, a empresa mantinha 62 lobistas, sendo que 47 destes tinham alguma passagem por cargos públicos (dois eram ex-deputados federais)⁸⁷. No total, segundo o *Centre for Responsive Politics*, a indústria de Defesa emprega pelo menos 994 lobistas que tiveram passagens por cargos públicos e posteriormente migraram para empresas de *lobby*⁸⁸.

Por fim, há uma dificuldade em mapear o setor e separar as empresas diretamente beneficiadas pelas decisões eleitorais. Muitas vezes, empresas que não são tradicionalmente listadas como companhias de defesa e segurança estão entre as maiores beneficiárias de programas do Departamento de Defesa (como é o caso de empresas de consultoria como a *Delloite* e a *Booz Allen Hamilton* ou de fundos de investimento – *private equity* - como a *Cerberus Capital Management*).

A questão do *lobby* mereceria um trabalho de mais fôlego e de dedicação exclusiva à complexa relação entre os grandes conglomerados empresariais e o jogo eleitoral nos EUA. Esta dissertação se limita a constatar o problema e indicar sua relevância, já que o papel do financiamento privado de campanha nos EUA é um tema central para entender os mecanismos de representação da democracia norte-americana.

⁸⁴ As outras quatro empresas deste recorte são companhias do setor de saúde. Mesmo assim, a *Humanas Inc.*, por exemplo, uma empresa de planos de saúde, possui contratos com o Departamento de Defesa e gerencia parte do bilionário sistema de seguro-saúde dos veteranos do exército. Outras empresas listadas, como a *Veritas*, são fundos de investimentos que detêm diversos negócios. Em 2003, a *Veritas* comprou a *DynCorp* uma das principais EMPs atuando no Afeganistão e no Iraque oferecendo segurança privada e treinamento de tropas através de contratos federais com o Pentágono (contratos que à época somavam mais de US\$1,6 bilhões) (MERLE, 2004).

⁸⁵ Disponível em < <http://goo.gl/y2PI3P>>.

⁸⁶ Dados do *Centre for Responsive Politics*. Disponível em: <<http://goo.gl/oEC6IT>>.

⁸⁷ Disponível em: <<http://goo.gl/Z3oKzL>>.

⁸⁸ Disponível em: <<http://goo.gl/bRPGpj>>.

2.4 Mapeamento de Empresas Militares nos EUA

Esta seção visa apresentar um panorama do setor de EMPs nos EUA. Assim, pretende-se dar face a estes agentes, permitindo identificar quem são e como atuam.

Algumas considerações preliminares são necessárias. Há certas dificuldades no trabalho de coleta de informações sobre essas empresas. As razões são diversas: a falta de transparência do setor, a gama variada de atividades desempenhadas por estas empresas, o desmembramento de companhias que subcontratam outras empresas, e a constante volatilidade de algumas companhias que constantemente alteram seus nomes ou locais de sede.

Estas dificuldades podem ser observadas no caso exemplar da companhia *Blackwater*. A empresa, fundada em 1997, angariou diversos contratos com o Pentágono, sendo a principal empresa responsável pela segurança do corpo diplomático norte-americano, entre outras funções. Após escândalos e acusações de violações de direitos humanos que vieram à tona após o massacre na praça Nisour em 2007, a *Blackwater* mudou seu nome para *Xe Services*, tentando desvencilhar a imagem da companhia de seu registro de escândalos e utilizando uma série de subsidiárias como a *International Development Solutions* para ocultar as ligações com o antigo corpo de diretores. Em 2010 a empresa foi vendida à *USTC Holdings LLC*, um consórcio formado pelos fundos de *private equity* *Forté Capital Advisors* e *Manhattan Partners*⁸⁹, com uma reforma de seu corpo diretor. Em 2011, a empresa voltaria a mudar seu nome para *Academi*, uma vez mais buscando dar nova roupagem aos negócios oriundos da *Blackwater*. Apesar de a empresa ter sido proibida pelo governo iraquiano de atuar no país após os incidentes de 2007, a *Academi* continuou a angariar contratos do Departamento de Defesa para prestação de serviços tanto no Iraque como no Afeganistão (HODGE, 2011; SCAHILL; 2007).

⁸⁹Um dos investidores responsáveis pela compra, Jason DeYonker, havia sido um dos administradores da *Blackwater* em seus primeiros anos junto do seu fundador Erik Prince, demonstrando como a cúpula dos negócios da empresa sempre permaneceu em torno de um núcleo limitado, apesar das compras e renomeações sucessivas. Disponível em <<http://goo.gl/WQry71>>.

O caso da *Blackwater* demonstra algumas das dificuldades de traçar um perfil do setor. Outro problema recorrente é a diversidade de atividades terceirizadas por estes agentes. São serviços de segurança, consultoria estratégica, transporte, administração, alimentação, manutenção, entre outros. Isso torna a enumeração e classificação dessas empresas uma tarefa complexa. Por exemplo, o caso da empresa *Anham*, que em 2010 assegurou um contrato de US\$ 8,1 bi com o Pentágono para fornecer alimentação para as tropas americanas estacionadas no Iraque, Kuwait e Jordânia (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010). A empresa, originalmente do ramo de logística, acabou se tornando um elemento importante na manutenção das operações estadunidenses na região. É preciso, portanto, de categorias que permitam enquadrar estas empresas que ainda que não ofereçam serviços sensíveis (como segurança armada ou provimento de inteligência) acabam desempenhando papéis importantes na condução de campanhas militares.

Há também um problema quanto a localização geográfica destas empresas. Muitas das companhias que terceirizam serviços para o exército americano não estão localizadas ou registradas em solo estadunidense. A *Anham*, citada acima, é um exemplo: a empresa se situa em Dubai, mas é formada por acionistas de três empresas – *ASTRA*, *GMS Holdings* e *HLL Finance Corporation* – situadas na Arábia Saudita, Jordânia e Estados Unidos, respectivamente. Não obstante, diversas empresas do ramo registram suas atividades em paraísos fiscais para driblar controles e fiscalização governamental⁹⁰. Além disso, empresas americanas que ganham contratos do governo federal muitas vezes subcontratam outras empresas locais para diminuir custos. Esta dispersão geográfica e as complexas redes transnacionais do setor são um obstáculo para identificar suas raízes e controlar suas atividades.

Por fim, é necessário abordar uma questão de terminologia com implicações metodológicas. Não há consenso na bibliografia especializada sobre o termo mais adequado para designar as empresas deste setor. Os primeiros trabalhos sobre a matéria utilizaram o termo “empresas militares privadas”; recentemente, grande parte da bibliografia utiliza o término “empresas militares e de segurança privada”. Para ilustrar estas dificuldades, vale a pena recorrer aos textos de Singer (2003) que

⁹⁰ Segundo um relatório do GAO (2008), 83 das 100 maiores empresas norte-americanas possuem subsidiárias e atividades em países classificados com paraísos fiscais. Igualmente, 63 das 100 maiores empresas com contratos com o governo federal também atuam nesses paraísos, permitindo evasão fiscal e falta de transparência.

abriram boa parte da discussão sobre o tema e aonde o autor propõe a divisão das EMPs em três categorias: provedoras de serviços militares; provedoras de consultoria militar; e provedoras de suporte militar. A primeira categoria inclui as empresas que estão diretamente envolvidas na linha de frente de batalha, carregando armas, engajando em combate e provendo segurança ativamente. A segunda categoria inclui um ramo maior de empresas de consultoria, inteligência e treinamento militar, incluindo diversos serviços nessa seara⁹¹. Por fim, a última categoria inclui serviços de suporte e assistência como alimentação, logística, comunicação, manutenção e construção de bases, etc.

Esta divisão, no entanto, não é suficiente. Com a proliferação de empresas no ramo e com a crescente privatização de funções privadas dentro de agências como o Departamento de Defesa, Departamento de Estado, a Agência Nacional de Segurança e a USAID, entre outras, essa divisão não consegue captar toda a complexidade do problema. Por exemplo, é importante notar que diversas empresas privadas auto-intituladas como consultorias de risco prestam uma quantidade cada vez maior de serviços à órgãos de inteligência e participam diretamente da coleta de dados à definição de ameaças; ou ainda, o exemplo de empresas de logística e administração que vêm sistematicamente ganhando contratos para administração de suprimentos e instalações de bases militares norte-americanas dentro e fora do território estadunidense.

Devido a esta crescente complexidade, este trabalho acredita que o longo debate acadêmico sobre a diferença entre empresas militares privadas e empresas de segurança privada é cada vez mais inócuo e não representa uma contribuição significativa para a construção empírica ou para argumentação crítica do problema⁹². O que caracteriza essas empresas é a atuação em atividades antes exclusivas dos militares ou das agências responsáveis pela política externa, defesa e segurança. Ou seja, são as empresas que ocupam espaços antes exclusivamente públicos nestas três searas que interessam ao observador da política externa e mais

⁹¹ Muitas empresas mesclam as duas características, como é o caso da Blackwater que é foi responsável pela segurança do corpo diplomático norte-americano no Iraque até 2007 e que fornece treinamento para militares e policiais em seu complexo instalado na Virginia (segundo o site da companhia, mais de 50 mil soldados e policiais receberam treinamento pela empresa).

⁹² Ou, como já apontado no capítulo 1 desta dissertação, muitas vezes esta distinção acaba beneficiando as empresas privadas que querem se desvencilhar do problemático epíteto “militar”, já que acreditam que o termo “segurança” é neutro e com mais vantagens para um *marketing* efetivo do setor.

precisamente aos fins desta dissertação. O termo Empresas Militares Privadas continua a ser utilizado simplesmente pela conveniência didática e pela grande difusão do acrônimo na bibliografia especializada.

Por estas dificuldades, mapear as empresas do setor não é tarefa fácil. Não há, em toda a bibliografia especializada, nenhum trabalho que abarque de maneira sistemática e suficiente o número de empresas e o perfil completo do mercado. Nem mesmo o Departamento de Defesa consegue (ou tem o interesse) em manter um acompanhamento rígido dos contratos terceirizados. O pesquisador é então confrontado com uma série de dados que possuem indicações relevantes, mas há falta de um corpo unificado de dados. Importantes centros de pesquisa criados recentemente, como o *Private Security Monitor*⁹³ da Universidade de Denver (EUA) ou o *think tank* suíço *Centre for Democratic Control of Armed Force* (DCAF)⁹⁴ lidam com problemas semelhantes e reiteram que um dos grandes problemas da agenda de pesquisa sobre privatização da segurança.

Esta seção utilizará duas fontes de dados que permitem desenhar um quadro inicial do tamanho do setor e das empresas envolvidas. As fontes destes dados serão, respectivamente o Departamento do Trabalho (*US Department of Labor* -DoL) dos EUA e o rol de empresas signatárias do Código Internacional de Conduta (CIC), parte dos trabalhos de regulação da Iniciativa Suíça⁹⁵.

Os dados do Departamento de Trabalho dos EUA oferece um panorama geral sobre empresas com contratos federais. Enquanto os dados do Departamento de Defesa caem em cortinas de fumaça que impedem uma análise mais detalhada do assunto, reclamação oriunda não só do público em geral mas inclusive de outros órgãos governamentais, tal como o Tribunal de Contas (GAO, 2010), o Departamento do Trabalho realiza uma coleta acumulativa de quais são as empresas com contratos federais, o número de contratados por cada empresa e um registro do número de feridos e baixas das empresas privadas.

⁹³ Disponível em: <<http://psm.du.edu/>>.

⁹⁴ Disponível em: <<http://www.dcaf.ch/>>. O DCAF foi criado em 2000 pelo governo suíço para ser um órgão independente de pesquisa em assuntos de segurança internacional, atualmente congregando pesquisadores de mais de 30 países.

⁹⁵ A Iniciativa Suíça e o Código Internacional de Conduta serão tratados em detalhes no subcapítulo 4.3.1. Aqui, apenas serão utilizados dados que podem ser encontrados nestes documentos que fazem referência a empresas norte-americanas.

Os dados do DoL provêm de uma série de fontes⁹⁶ que mantêm o registro do número de trabalhadores fora do território dos EUA e que estariam cobertos pelo *Defense Base Act*. Este regulamento permite que trabalhadores civis norte-americanos ou estrangeiros à serviço do governo estadunidense no exterior e que tenham sido vítimas de guerra possam exigir compensações trabalhistas e assistência médica financiada pelos EUA. Desta maneira, essa compilação de dados envolve empresas e funcionários que de alguma forma estiveram relacionados à ação externa dos EUA.

Por conveniência, a tabela com as empresas, seu número de funcionários e o número de baixas pode ser encontrada no Anexo I desta dissertação. Esta tabela oferece um recorte dos dados do DoL, selecionando as empresas que contam com mais de 30 funcionários registrados. Com isso, contabiliza 207 companhias, com aproximadamente 90 mil funcionários e 2316 baixas⁹⁷.

Os dados do DoL são importantes e adicionam conteúdo relevante para o debate. Mas eles não estão livres de problemas. Pelo contrário, o próprio DoL faz ressalvas metodológicas sobre alguns de seus números, já que há resistência das empresas em ceder informações sensíveis, já que elas são as principais beneficiárias da falta de transparência.

Entre as deficiências dos dados, um ponto crucial é que DoL não agrega os números de diversas empresas que na realidade fazem parte do mesmo conglomerado corporativo. Como já citado neste trabalho, uma mesma empresa cria diversas filiais ou adquire outras companhias fundando grupos empresariais que concentram grande quantidade de capital. Um exemplo deste problema é o caso da empresa *L-3 Communications* que aparece em 12 entradas dos dados, sendo que cada uma de suas filiais foi listada como uma empresa diferente. Outro exemplo é *Blackwater*, que aparece sob três nomes distintos e soma um total de oito entradas no sistema do DoL, tal qual fossem oito empresas distintas. Por último, o caso da *KBR (Kellog Brown & Root)* que para preencher vagas para cumprir com contratos federais admitiu funcionários através da *Service Employees International Inc*, sediada

⁹⁶ Os dados são uma coletânea dos seguintes programas federais: *OWCP Defense Base Act Case Summary Reports (DBA Case Summaries)*; *Office of Workers' Compensation Programs (OWCP)*; *Pision of Longshore and Harbor Workers' Compensation (DLHWC)*.

⁹⁷ Este recorte, assim como qualquer outro recorte metodológico, é arbitrário e visa eliminar pequenos negócios com menos de 30 funcionários. Dessa maneira, excluiu-se 362 empresas que juntas somam 4937 funcionários, e um total de 209 baixas, o que eleva o total de baixas para 2525.

no paraíso fiscal das ilhas Cayman⁹⁸ O mesmo ocorre com outras empresas presentes na compilação de dados, tal como: *Serka, Dyncorp, MPRI, KBR, Chugach, Aegis, CACI, Inglett & Stubbs, Mission Essential, Raytheon*, entre outras.

Um segundo ponto sensível sobre os dados é a falta de distinção dos diferentes tipos de serviços prestados pelas empresas. Há companhias especializadas em segurança armada, empresas de consultoria, de manutenção, de construção, de logística, etc. Como citado anteriormente, o que une estas empresas neste filão é o seu envolvimento de alguma maneira com agências federais, exercendo contratos no exterior e, em sua maioria, ligados ao Departamento de Defesa. De todas as formas, esses dados demonstram que a terceirização de serviços é agressiva em diferentes especialidades das operações militares de contingência e reconstrução dos EUA.

O terceiro elemento que merece ponderação é a subestimação que estes números apresentam. Segundo o DoL, esses dados oferecem apenas um panorama geral dos contratos federais, mas é muito provável que estes números sejam potencialmente maiores. Como os sistemas de supervisão de contratos é falho, não há uma compilação sistemática desses dados, ainda que ela tenha melhorado nos últimos anos. Mas há resistência em parte de cessão de informações pelas empresas, principalmente quando esses dados podem servir para expor o número civis mortos trabalhando para a iniciativa privada ou para posteriormente permitir que trabalhadores exijam seus direitos trabalhistas. Um dos problemas centrais destas companhias é o seu desrespeito generalizado das regulamentações trabalhistas, já que a diminuição de benefícios aos empregados é uma das principais maneiras de reduzir custos e aumentar a margem de lucro destas empresas (GAO, 2010), assim como em qualquer outro ramo empresarial. Um efeito agravante é que não há distinção entre trabalhadores de nacionalidade estadunidense e trabalhadores estrangeiros, já que este segundo grupo é muito mais vulnerável a violações de seus direitos trabalhistas, seja por questões sistemáticas de exploração da mão-de-obra, seja por dificuldades técnicas de acesso à justiça em território norte-americano.

Apesar de todas estas matizes, os dados oferecidos pelo DoL ajudam a pelo menos tatear um mercado que se esforça para permanecer nas sombras. Uma

⁹⁸ A própria *KBR* anunciava ser uma das maiores empresas do ramo, contando com 54 mil funcionários trabalhando no Iraque (STOCKMAN, 2008).

segunda fonte relevante é o Código Internacional de Conduta para Empresas Militares e de Segurança privadas. Como se trata de um mecanismo voluntário e que essencialmente garante legitimidade internacional para os negócios do setor, há aqui a perspectiva inversa: as empresas querem que seu nome apareça ao lado de uma iniciativa nobre em sua forma (e ineficaz em deter abusos destas empresas).

O Código será trabalhado a fundo no Capítulo 4 desta dissertação. Neste momento vale a pena apenas registrar as empresas estadunidenses que estão filiadas ao código. Do total de 599 empresas registradas em março de 2013, 65 companhias estavam sediadas nos EUA. A tabela completa com o nome destas empresas se encontra no Anexo II desta dissertação.

As empresas signatárias do CIC podem ser consideradas, em sua grande maioria, como companhias dedicadas puramente a serviços ligados a segurança armada. Diferentemente dos dados do DoL que incluem muitas empresas que não são genuinamente do ramo de segurança e defesa, o CIC é voltado primordialmente para empresas deste ramo. Vale ressaltar que estas são empresas que identificaram suas sedes nos EUA, mas que há muitas empresas registradas em outros países (sobretudo no Golfo Pérsico e em alguns paraísos fiscais do Mediterrâneo) que possuem capital majoritariamente norte-americano⁹⁹.

Apesar de todos os problemas de coletas de dados, esses dois elementos oferecem um panorama, ainda que com números subestimados, do tamanho do setor. A falta de transparência é o elemento mais sobressalente ressaltado por todos aqueles que órgãos e *think tanks* que investigam a matéria. Se há falhas e dificuldade em encontrar dados sobre contratos públicos, quando estas empresas prestam serviços para outras companhias privadas, há um total vácuo de informações confiáveis. Dessa maneira, o mercado privado da segurança é potencialmente maior do que as previsões comumente apresentadas.

Para finalizar esta seção, vale apontar a criação da plataforma SPOT (*Synchronized Predeployment & Operational tracker*), um sistema criado¹⁰⁰ pelo Departamento de Defesa que visa controlar quais são as empresas privadas prestando serviços para o Pentágono em operações militares. Através do SPOT, o

⁹⁹ O inverso também é possível, havendo empresas registradas em solo estadunidense mas que possui acionistas ou proprietários majoritários de diferentes nacionalidades, ou mesmo empresas estrangeiras atuando em benefício de agências dos EUA. É um traço das lucrativas redes transnacionais que perpassam o setor.

¹⁰⁰ O sistema foi encomendado pelo DoD à empresa de consultoria *Booz Allen Hamilton*.

Departamento de Defesa pretende unificar o *oversight* sobre estas companhias e manter uma base permanente de dados sobre todas as empresas e os agentes privados que prestem serviço à agência. A iniciativa supostamente acabaria com o problema crônico da falta de informação e acompanhamento destas empresas no campo de operações. Seus resultados, no entanto, ainda são incertos. Vale sublinhar que apesar de designado como material “desclassificado”¹⁰¹, o acesso aos dados do SPOT não são públicos, e não há nenhum relatório que publicize essas informações para o a grande audiência, o que continua significando um déficit de transparência sobre o tema.

2.5 Considerações Finais

Este capítulo fez uma breve incursão sobre o papel e o peso das questões de defesa na formação da agenda de política externa americana. Mais do que um tema conjuntural, trata-se de um problema estrutural moldado a partir da Segunda Guerra Mundial e que influenciou toda a trajetória de desenvolvimento econômico, tecnológico e militar que juntos garantem o *status* de superpotência aos Estados Unidos da América.

Essa estrutura de poder, arraigada nas disposições econômicas e nas instituições de governança, possui graves defeitos: falta de transparência, déficit democrático, concentração de poderes nas mãos do Departamento de Defesa e uma inclinação permanente ao militarismo e à uma política externa agressiva.

Dentro deste quadro, as EMPs são mais um grupo de interesse dentro da amplo universo de atores que orbitam o poderoso e bilionário binômio de decisão da política exterior: a Casa Branca e o Departamento de Defesa. De maneira geral, pode-se apontar que o fenômeno da privatização de funções ligadas a defesa e à segurança não é algo essencialmente novo, mas a prolongação do permanente complexo industrial-militar. As EMPs, no entanto, possuem suas peculiaridades e possuem características específicas resultantes de um mundo plasmado por um neoliberalismo agressivo que modifica os espaços públicos.

¹⁰¹ No original: *Unclassified*

A proliferação de portas-giratórias no setor nos mais diferentes escalões, desde os ex-soldados até altos cargos da tomada de decisão ou da comunidade de inteligência, cria diversos vasos comunicantes entre o poder público que supostamente define a estratégia global e as empresas privadas que executam estes desígnios através de bilionários contratos de terceirização. Não se trata de alimentar teorias da conspiração; há aqui um problema estrutural, um desarranjo característico na administração pública em que dois setores, com interesses *a priori* contrários – o lucro individual contra o bem-estar público – colidem e se confundem, distanciando as questões de interesse público do debate geral e introduzindo dinâmicas e políticas que privilegiam interesses paroquiais. Políticas de abertura à iniciativa privada se instalam, rotinizam-se e tornam-se a tônica que guia as instituições em suas práticas cotidianas.

O mapeamento das EMPs exposto nesse capítulo mostra a expansão deste mercado, ainda que o déficit de informações faça com que apenas se possa pintar uma pintura impressionista de todo o quadro real do setor. Com o volume crescente de pesquisas e observadores sobre o fenômeno, lentamente se descortina os elementos ocultos que pairam sobre o tema da privatização da força, permitindo uma identificação mais apropriada dos seus agentes, interesses e agendas.

A seguir, esta dissertação observará dois casos específicos: a atuação das EMPs no Afeganistão e Iraque. O estudo destes dois casos, acontecimentos capitais da política global e da segurança internacional do começo do século XXI, permitirá entender melhor o funcionamento e a dinâmica destas empresas nos dois cenários de guerra que traduzem a culminação da recente política exterior dos EUA marcada pelo intervencionismo e unilateralidade sem fronteiras.

CAPÍTULO 3 – AS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS NO AFGANISTÃO E NO IRAQUE

Este capítulo foca na atuação das EMPs no Afeganistão e Iraque. As duas guerras foram marcos importantes por diversas razões: foram o desdobramento mais agressivo da política externa implantada após o 11 de setembro; estenderam-se por mais de uma década, com fortes implicações na política doméstica e internacional dos EUA; mais especificamente, foram os dois cenários onde as EMPs ganharam atenção internacional e tiveram intensa participação. Segundo o relatório da Comissão de Contratos de Guerra (*Contracting Wartime Commission*), no ano de 2010, o número total de agentes terceirizados chegou a 260 mil nos dois países, superando o número de soldados estadunidenses.

O capítulo está dividido em duas partes analisando individualmente cada caso. Desta maneira, poder-se-á comparar as similitudes e diferenças na atuação das EMPs em cada país, permitindo um quadro ilustrativo sobre as implicações desses agentes na formulação de políticas e no cenário de conflito.

As referências bibliográficas são majoritariamente dados oficiais de agências norte-americanas e produções acadêmicas sobre o tema. É necessária uma observação prévia sobre estes dados. Apesar da abundância de números sobre as duas guerras, dados confiáveis e específicos sobre o fenômeno de empresas militares privadas só começaram a surgir em maior volume a partir de 2007. Este vácuo de informação do período anterior existe pois o Departamento de Defesa dos Estados Unidos e as agências operando nos dois países não mantinham controle centralizado do número de contratos com esses agentes. Mais do que simples descuido ou irrelevância, trata-se de um sintoma que revela o *modus operandi* das relações entre o Pentágono e estas empresas. Animados pela livre-competição e o livre-mercado neoliberal, estes contratos operaram em um ambiente desregulamentado e sem controle apropriado. Como afirma Nunes (2007, p.15-16), “não existe regulação neutra. Nem regulação inocente. Nem toda regulação é contra o regulado [...] Nem toda regulação é, portanto, a favor do público”. No caso aqui exposto, a falta de regulação parece ser parte da doutrina de privatização do Departamento de Defesa embebida em um neoliberalismo agressivo. A debilidade nos instrumentos de controle, o descaso no acompanhamento dos contratos e

licitações são, sobretudo, gestos políticos que corroboram com a ideologia da desregulamentação e da abertura incondicional para a suposta eficiência do mercado frente às pesadas estruturas estatais.

O fenômeno começa a ser monitorado com maior detalhe e acuidade (e ainda sim com ressalvas, como se discutirá ao longo do capítulo) após o registro de diversos incidentes, abusos e fraudes envolvendo EMPs nos dois conflitos. O evento capital que drena atenção internacional para o assunto é o massacre da praça Nisour, no Iraque, onde 17 civis desarmados foram mortos por seguranças da empresa Blackwater. O evento contribuiu para a aprovação do *National Defense Authorization Act*, sancionado 31 dias após o incidente, em 17 de outubro de 2006, e que estabeleceu o monitoramento do número de contratos pelo US CENTCOM¹⁰².

Esta característica dos dados não constitui um impeditivo para a investigação destas empresas; pelo contrário, os dados surgidos nos últimos anos permitem a construção um quadro interessante para a reflexão do problema da terceirização encabeçada pelos EUA e revela importantes pontos de análise e discussão.

3.1 As EMPs no Afeganistão

A guerra do Afeganistão teve início em outubro de 2001, vinte e seis dias após os ataques às Torres Gêmeas. A ofensiva contra o país não tardou em derrubar o frágil regime do talibã, destituindo o governo em questão de semanas. A longa ocupação do país, no entanto, se arrastou por mais de uma década, possuindo uma dúbia previsão de término para 2014.

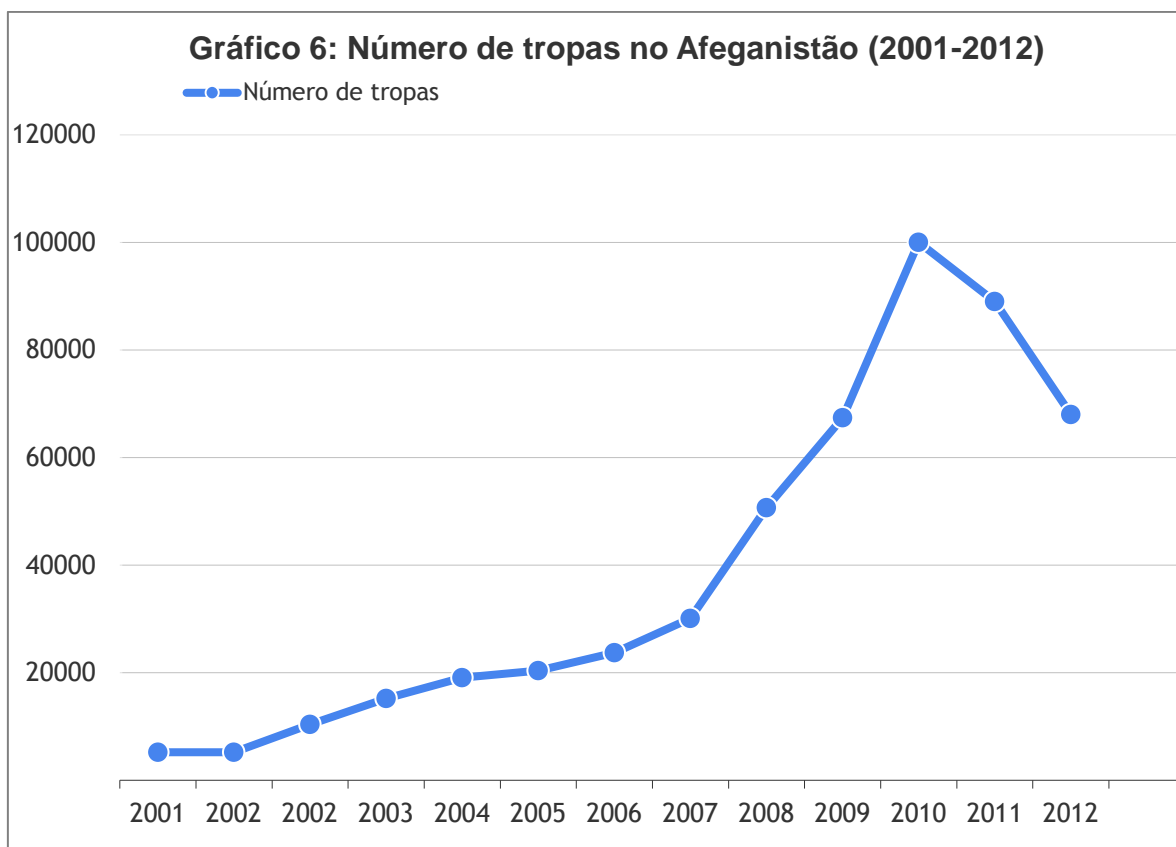
O contingente de 5.200 soldados enviados para a Operação Liberdade Duradoura multiplicou-se ao longo da década aumentando em mais de dez vezes durante a fase de ocupação e reconstrução do país. Este dado, por si só, revela um aspecto importante dos novos conflitos internacionais: mesmo a maior potência

¹⁰² O US Central Command (CENTCOM) é o órgão do exército responsável pela condução de operações no Oriente Médio e regiões próximas, incluindo um total de 20 países: Afeganistão, Iraque, Bahrein, Egito, Irã, Jordânia, Cazaquistão, Kuwait, Quirguistão, Líbano, Omã, Paquistão, Arábia Saudita, Síria, Tajiquistão, Turcomenistão, Emirados Árabes Unidos, Uzbequistão e Iêmen. Foi criado em 1983 dando nova dinâmica a política de segurança dos EUA na região.

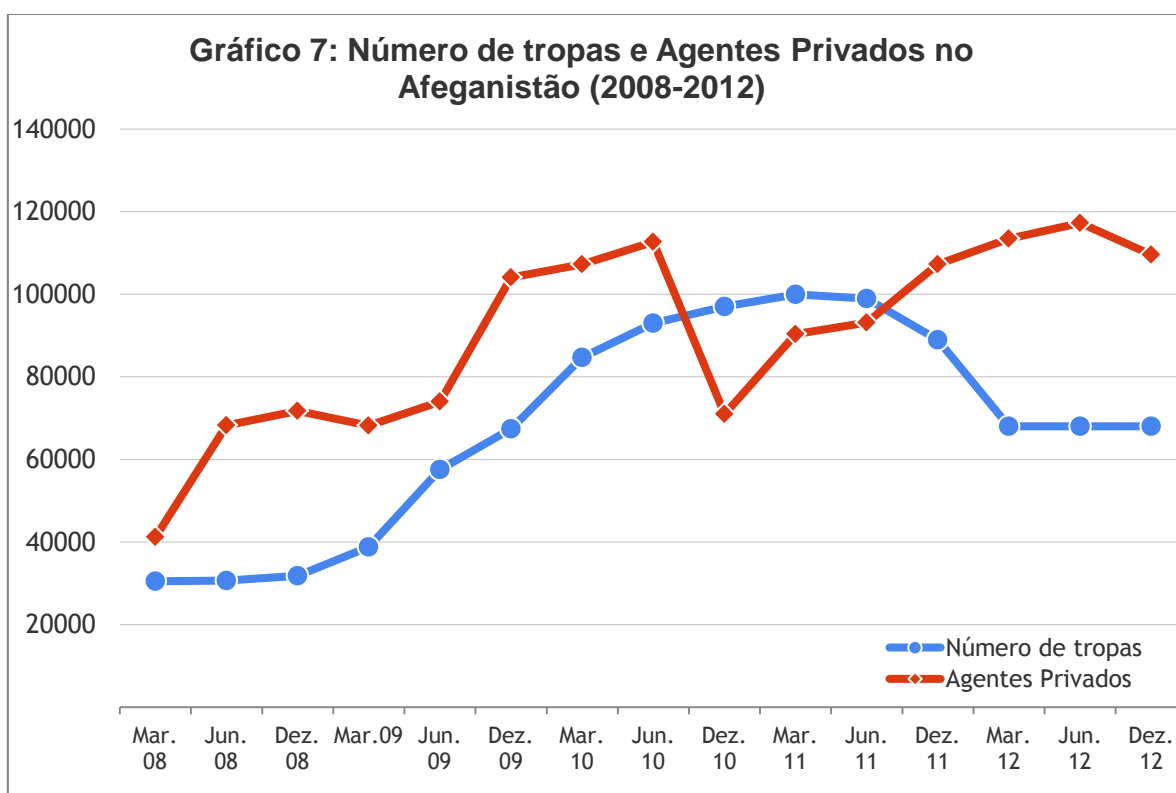
militar do mundo enfrentou as dificuldades para lidar com um cenário complexo de reconstrução do Afeganistão. Retirar o talibã do governo de Cabul era tarefa fácil para os extensos recursos do exército norte-americano; no entanto, a força bruta dos EUA definitivamente não se adequou às necessidades para a reconstrução da democracia e das instituições de um país fragilizado em sua economia e sistema político. Como argumenta Mearsheimer (2011) em uma eloquente crítica ao projeto imperialista de George W. Bush, em nenhum momento o poder americano fora conclamado pela comunidade internacional para expandir a democracia pelo mundo, muito menos pela força da guerra¹⁰³. A experiência recente demonstrou não só um problema de mérito, mas a inadequação do poder bruto para tais fins. A discussão sobre os fins, meios e merecimentos desta guerra é um tema abundante para entender as diversas contradições sobre o poder americano neste início de século.

Os gráficos abaixo ilustram a escalada do conflito ao longo da década. A primeira figura ilustra o número de tropas estadunidenses durante a ocupação. A segunda foca o período de 2008-2012, em uma escala de tempo quadrienal, pormenorizando a relação entre o número de tropas e o número de agentes de empresas privadas trabalhando diretamente para o Departamento de Defesa.

¹⁰³ Mearsheimer (2011, p.21) resume: *“The Bush administration’s quest for global dominance was based on a profound misunderstanding of the threat environment facing the United States after 9/11. And the president and his advisers overestimated what military force could achieve in the modern world, in turn greatly underestimating how difficult it would be to spread democracy in the Middle East. This triumvirate of errors doomed Washington’s effort to dominate the globe, undermined American values and institutions on the home front, and threatened its position in the world”*. Este tipo de estratégia, provadamente inadequada, não é um equívoco exclusivo do governo Bush, como aponta Fiori (2007, p. 161): “Neste sentido, o presidente Bush não é um pioneiro dentro dos Estados Unidos. Muito antes dele, Theodore Roosevelt invadiu o Haiti, em 1902, com a intenção de impor-lhe um regime democrático. Uma história conhecida e que ainda não terminou, um século depois”.



Fonte: BELASCO, 2012. CRS.Elaboração própria.



Fonte: US CENTCOM. Disponível em: <<http://goo.gl/nixtV>>. Acesso: 15 Jan. 2013. Elaboração própria.

Como é possível observar, o número de agentes privados que trabalharam diretamente para o DoD era superior ao número de homens fardados durante o período analisado¹⁰⁴. Isso revela a relação dinâmica que existe entre o tamanho das tropas e contratos de terceirização de serviços para complementar as funções do exército. A proporção agente privado/soldado era de 1:0,89, evidenciando a importância deste contingente na realização dos esforços militares.

O segundo gráfico possui uma quebra de continuidade que necessita ser qualificada. Como se pode observar, durante o 3º quadrimestre de 2010 houve uma queda abrupta e significativa no número de agentes privados seguida de uma rápida retomada superando o número de tropas no segundo semestre de 2011. Essa súbita diminuição foi o resultado de uma proposta do governo afegão de limitar a presença de empresas estrangeiras no país, em especial as empresas privadas de segurança. Em agosto de 2010, o presidente Hamid Karzai aprovou o “Decreto 62” que estabelecia um prazo até dezembro do mesmo ano para que todas as empresas de segurança privada fossem dissolvidas e suas competências transferidas para a Força de Proteção Pública Afegã (FPPA¹⁰⁵) (SOMERVILLE, 2010). Como é possível observar com o auxílio do gráfico, a incerteza sobre o futuro do setor no país afetou diretamente o número de contratos. A pressão contra a decisão do governo afegão partiu tanto do *lobby* das empresas privadas, como do comandante da ISAF (*International Security Assistance Force*), general Petraeus (BOONE, 2010) e da Chefe do Departamento de Estado, Hillary Clinton (ASSOCIATED PRESS, 2010), o que inviabilizou a aplicação imediata da proposta.

A pressão contra o banimento das empresas se apoiou na idéia de que a dissolução sumária dessas empresas comprometeria todo o trabalho de contra-insurgência em curso e criaria uma situação de instabilidade incontrolável. O problema ganha dimensões crônicas quando, além dos EUA que utilizam em peso

¹⁰⁴ Esse número inclui somente contratos do Departamento de Defesa, sem contar os contratos da USAID e os mais de 70.000 seguranças privados atuando na maioria dos casos ilegalmente no país (SCHWARTZ, 2011).

¹⁰⁵ No original APPF – *Afghan Public Protection Force*. Não confundir com a FSNA (Força de Segurança Nacional do Afeganistão) que são suas forças militares. A FPPA foi criada exclusivamente para assumir o lugar das empresas privadas de segurança e funciona como um simulacro de empresa estatal no setor de segurança. A ideia do governo afegão era de suprimir o mercado privado de segurança e assumir o monopólio deste mercado através da FPPA, centralizando o controle (e os lucros) do setor.

essas empresas, diversas ONGs, grupos humanitários, embaixadas, Ol's e outros setores da iniciativa privada também se apóiam em serviços privados de segurança alegando que as forças policiais afegãs não são capazes, ainda, de oferecer a segurança necessária para o desenvolvimento do país. O número de agentes da FPPA em 2010 era de fato pequeno com somente seis mil homens, contingente muito menor que o número de homens armados a serviço de empresas de segurança privada. Mesmo praticamente dobrando o seu efetivo para 11 mil, a FPPA continua representando metade do número de guardas armados a serviço do setor privado¹⁰⁶.

Este episódio demonstra como a utilização de EMPs em países frágeis, tal qual o Afeganistão, pode levar a situações de dependência. Devido à fragilidade das instituições de segurança, Cabul passou a depender em alto grau dos serviços das EMPs. Na falta de uma força policial ou militar adequada, a contratação de empresas de segurança se tornou mais do que uma situação contingencial; tornou-se uma necessidade, criando uma dependência crônica por serviços de segurança privada. A retórica do *lobby* para a manutenção das atividades das EMPs possui um forte apelo ao bolso do governo afegão, como aponta um relatório, que associa a saída dessas empresas com a imediata perda de, pelo menos, US\$899 milhões de investimentos em projetos infra-estrutura que teriam de ser descontinuados pela falta de segurança e apoio de empresas terceirizadas, ademais de um aumento de pelo menos 46% com gastos de segurança (SIGAR, 2012). De fato, o peso do argumento econômico é um misto de realidade com pressão política e continua sendo o nó górdio que emperra a decisão sobre o futuro dessas empresas em solo afegão. O novo prazo para a aplicação do decreto seria março de 2013, data em que a FPPA supostamente alcançaria o contingente de 25 mil homens¹⁰⁷.

¹⁰⁶ As incertezas sobre o futuro da Afeganistão aumentam na medida em que a saída total da ISAF se torna iminente. Mesmo com o financiamento US\$52 bilhões em 10 anos (SIGAR, 2012, p.174), permanece o receio de que o Afeganistão se torne um palco de guerra civil e que o governo central não consiga exercer sua autoridade sobre todo o território afegão, minando os o trabalho de uma campanha militar exaustiva.

¹⁰⁷ Embaixadas permanecem isentas do Decreto 62. Além disso, o decreto prevê que empresas de segurança poderão ser registradas como “companhias de controle de risco” (RMCs – *Risk Management Companies*). Essas empresas, no entanto, não terão porte de arma e estarão limitadas a serviços de consultoria em segurança, inclusive prestando serviços para a FPPA. Esta mudança de *status* tem um custo: a licença de RMC para empresas estrangeiras custa US\$124 mil (SIGAR, 2012). Apesar disso, doze empresas estrangeiras realizaram a transição até fim de 2012. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que o Decreto 62 é um duro golpe no lucrativo mercado de segurança no Afeganistão, por

Na opinião das autoridades afegãs, a existência de um lucrativo mercado de segurança privada impõe obstáculos para a formação e consolidação das forças públicas de segurança do país, tanto no exército como na polícia. De fato, o setor privado, em geral, oferece salários melhores do que as forças nacionais gerando um problema de recrutamento para as fileiras militares afegãs. Em 2008, as forças de segurança do Afeganistão pagavam em média US\$70 mensais para seus recrutas enquanto o setor privado pagava de US\$100-200 mensais. Um afegão trabalhando em funções de supervisão ou como intérprete linguístico poderia ganhar entre US\$500-700 mensais. Isso demonstra a disparidade de salários entre o setor público afegão e as oportunidades no setor privado de segurança. Enquanto isso, estrangeiros faturam muito mais que seus congêneres afegãos, com salários variando entre US\$1.500-3.000 mensais. Por fim, os altos cargos do setor de segurança privada, em especial aqueles ocupados por estadunidenses ou europeus, oscilam entre US\$7.000-20.000 mensais, demonstrando a discrepância dos salários e a lógica do setor privado (JORAS; SCHUSTER, 2008).

Dessa maneira, a transição completa da governança para as mãos do povo afegão passa pelo problema das empresas privadas de segurança, como atesta o discurso do presidente Karzai (in: TROFIMOV; ABI-HABIB, 2010):

Nós não queremos que a administração afegã seja conduzida por dois grupos diferentes e que prestem contas para duas fontes diferentes. Isso está destruindo a soberania nacional do Afeganistão e nós não iremos permiti-lo¹⁰⁸.

A retórica do presidente Karzai em relação às EMPs oscila entre um tom conciliatório e a agressividade. A ofensiva contra essas empresas certamente possui um apelo eleitoral, uma vez que a percepção popular dos afegãos é de que estas companhias representam interesses estrangeiros perniciosos à população local (além de serem associadas à truculência e desrespeito). O discurso de Karzai

outro lado ele mantém uma pequena janela aberta para o setor, principalmente para o capital externo, fazendo com que a zona cinzenta de operação dessas empresas continue existindo.

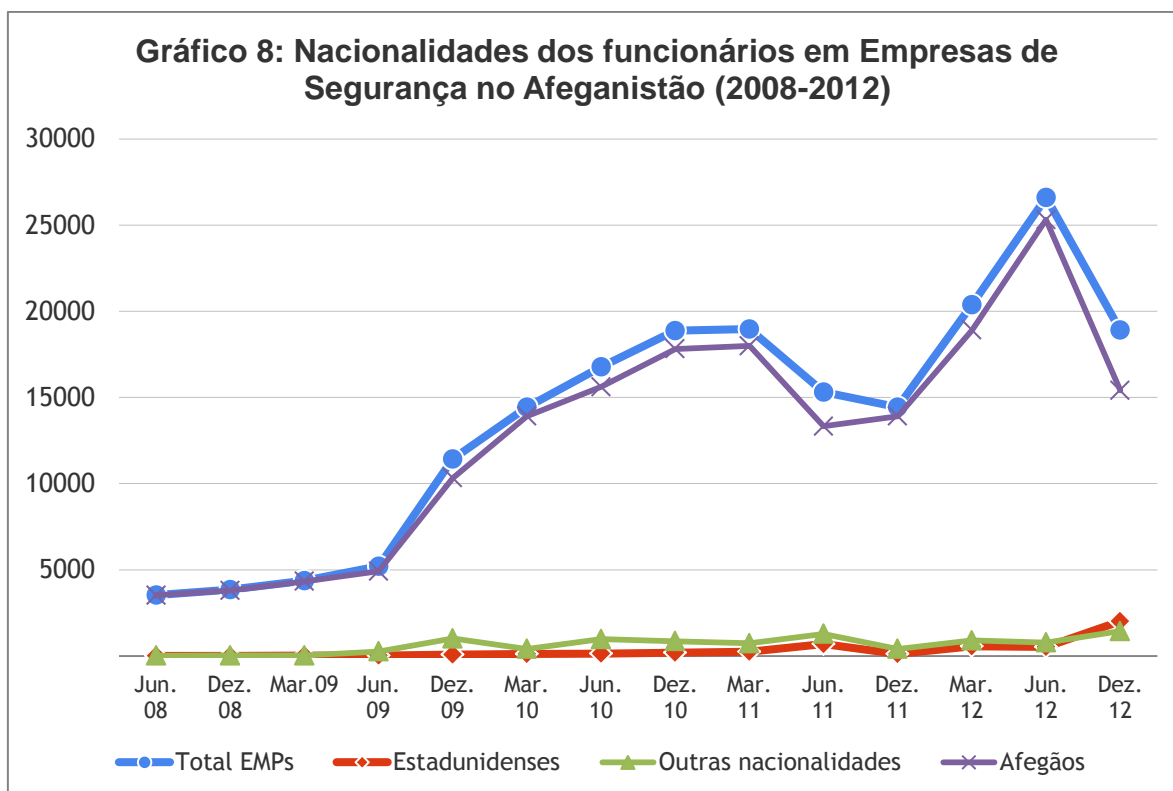
¹⁰⁸ No original “*We don't want our Afghan administration to be run by two different sets of people and to be accountable to two different sources. It's destroying the national sovereignty of Afghanistan and we will not allow it*”.

reforça a imagem negativa contra as EMPs¹⁰⁹: “As pessoas trabalhando em empresas de segurança privada agem contra o interesse nacional afegão e seus salários são dinheiro ilegal. Eles são ladrões durante o dia e terroristas durante a noite” (in: TROFIMOV; ABI-HABIB, 2010).

A percepção geral dos afegãos é que independentemente da sua verdadeira afiliação ou nacionalidade, as empresas de segurança são simples marionetes dos interesses americanos no país, criando animosidades em relação a sua presença. Mesmo agências humanitárias independentes sofrem com este estigma quando contratam serviços de segurança e são vistas com desconfiança. De fato, na delicada situação de um país sob ocupação estrangeira, onde as percepções sobre as linhas de segurança pública e privada são tênues e confusas, existe um atrito constante entre a população local, as forças internacionais de segurança e empresas privadas do ramo (JORAS, SCHUSTER, 2008).

Há nesta análise um fator complicador. Diferentemente do Iraque, onde a grande maioria das empresas de segurança contratam estrangeiros, no Afeganistão cerca de 95% dos funcionários no setor de segurança privada são nacionais. A tabela abaixo possui dois dados importantes: primeiro, ela demonstra o número de agentes privados diretamente contratados pelo Departamento de Defesa no Afeganistão para prestar serviços exclusivamente de segurança armada; segundo, ela separa os funcionários dessas empresas de acordo com sua nacionalidade (estadunidenses, afegãos e outras nacionalidades):

¹⁰⁹ No original: “*The people who are working in private security companies are against Afghan national interest, and their salaries are illegal money. They are thieves during the day and terrorists during the night*”.



Fonte: US CENTCOM. Disponível em: <<http://goo.gl/nixtV>>. Acesso: 15 Jan. 2013. Elaboração própria.

A queda de quase 25% entre dezembro de 2010 a dezembro de 2011 é resultado do Decreto 62 e as dificuldades encontradas pelo setor de firmar novos contratos (SIGAR, 2012). Após esse período, o número de agentes no setor tem oscilado bastante, mas chegou a contabilizar mais de 25 mil homens em junho de 2012. Como apontado anteriormente, o número esmagador de pessoas trabalhando no setor é de nacionais afegãos, diferentemente do que acontece no Iraque e demonstrando assim como o fenômeno possui variações de um cenário para outro.

A contratação de nacionais afegãos possui aspectos negativos e positivos. O lado negativo é que estes trabalhadores custam menos, pois possuem exigências trabalhistas muito menores do que seus colegas estadunidenses e representam gastos menores quanto à moradia, alimentação e transporte. Assim, como todo processo de terceirização, a diminuição dos custos está ligada à pauperização do trabalho e da pressão sobre o salário do empregado¹¹⁰. No lado positivo, segundo relatório do governo estadunidense, a contratação de afegãos permite criar empregos para a população local, transferindo renda e melhorando o contato entre

¹¹⁰ Como discutido no capítulo 1 e ao longo deste trabalho, este é um dos elementos que dificulta a simples caracterização das EMPs como hordas mercenárias.

os militares estrangeiros e a comunidade local. Isto, no entanto, não evita que o setor de segurança privada acabe sendo um refúgio temporário para insurgentes (SCHWARTZ, 2011, p.3). Outra preocupação é que quase a totalidade destes homens está armada, e segundo relatório da organização *Small Arms Survey*(2011), o arsenal das empresas trabalhando no Afeganistão e Iraque inclui não só armas de pequeno porte, mas também armamento pesado e, em alguns casos, de uso militar. Casos de contrabando ou desvio de armas não são raros, dificultando o controle de Cabul sobre a atividade insurgente. Há também episódios em que empresas estrangeiras não cumpriram com requisitos básicos de imigração de mais de 400 funcionários e omitiram a posse de 47 veículos de uso militar, contribuindo para a falta de controle sobre a circulação de armas no país, um elemento crucial em um longo conflito contra insurgentes (RIVERA; SAHAK, 2011).

O problema das EMPs não se encontra limitado à composição do quadro de funcionários que operam nestas empresas. Segundo um estudo da *Swiss Peace Foundation*, um dos pontos obscuros do setor de segurança privada no Afeganistão está na dificuldade de traçar um perfil sobre os capitais que agem no setor, o que ocasiona um complexo emaranhado de empresas e fontes de financiamento de origem nacional e estrangeira. Segundo a análise, há pelo menos quatro categorias de empresas de segurança atuando no Afeganistão: as que possuem capital e administração exclusivamente de nacionais afegãos; empresas de capital misto afegão e estrangeiro; empresas internacionais que subcontratam ou firmam parcerias locais, mas cujo capital é estrangeiro; e empresas que são 100% de capital estrangeiro e administração estrangeira. A distinção, ainda que ilustrativa, é complicada, pois esbarra na falta de transparência e em práticas de subcontratação e fusões dentro do setor. Assim, em diversos casos, é difícil precisar a origem do capital e o controle de fato sobre determinada empresa de segurança. Muitas vezes, por exemplo, empresas de fachada são fundadas somente para permitir a infusão de capital estrangeiro ou, em outros casos, pessoas proeminentes da esfera governamental criam ou administram empresas de segurança privada em nome do capital estrangeiro e pela sua posição dentro do governo acabam angariando contratos com maior facilidade¹¹¹(JORAS, SCHUSTER, 2008, p.11).

¹¹¹Um exemplo ilustrativo é o da empresa USPI, *US Protection and Investigation*, fundada em 1987 por um casal de norte-americanos na cidade de Dallas, Texas. Trabalhando com segurança privada com diversos contratos de pequeno porte, os negócios da USPI

Alguns exemplos incluem: a empresa *NCL Security* fundada por Hamed Wardak¹¹², filho do ex-ministro de Defesa afegão; a *SSSI (Strategic Security Solutions International)* ligada à Haseen Fahim, irmão do ex-vice-presidente e também ex-ministro da Defesa Mohammed Fahim; a *Watan Risk Management*, fundada pelos irmãos Ahmed Rateb Popal e Rashid Popal, supostamente primos do presidente Hamid Karzai¹¹³ (ROSTON, 2009b); a *Elite*, propriedade de Sadeq Mojadedi, filho do político Sibghatullah Mojaddedi; a *Asia Security Group*, fundada por e posteriormente vendida por Hashmat Karzai, também primo do presidente; *Logistic Solution Group & Security Company* fundada por um comandante do Exército Nacional do Afeganistão; e a *Shepherd Security* administrada por parentes de Zaher Aghbar, presidente do Comitê Olímpico do Afeganistão e que ocupou posto no Ministério do Interior do Afeganistão e era encarregado do sistema de registro de EMPs (VAN BIJLERT, 2011). No Afeganistão, em meio a 14 grupos étnicos diferentes e onde senhores locais desfrutam de importante autoridade, o desenvolvimento da segurança privada agudiza o problema das lealdades e possíveis tensões entre facções. Assim, o Decreto 62 teria também o objetivo de centralizar o controle sobre a segurança privada armada nas mãos do governo central.

A complexidade do quadro fica evidente. Segundo a USAID (2010, p.12-16), em apenas três anos (2006-2009), empresas que ganharam licitações da agência

decolaram depois da invasão do Afeganistão em 2001. O segredo por trás do crescimento repentino da empresa era sua conexão com então chefe de segurança Ministério do Interior, Din Mohammed Jorat. A empresa chegou a ter 4.000 homens trabalhando no Afeganistão, e boa parte de seu sucesso era fruto de seu contato privilegiado no governo afegão. Além da conexão dentro do governo afegão, denúncias apontaram que diversos policiais afegãos dividiam suas horas de serviço entre suas obrigações na polícia afegã e “bicos” para a USPI por US\$4 a US\$5 por hora, complementando o parco salário policial de US\$70 mensais. Através deste esquema de corrupção, também facilitado por Jorat, a USPI oferecia um dos serviços de segurança mais baratos no Afeganistão, o que rendeu diversos contratos para a empresa até a erupção de múltiplas denúncias de corrupção que colocaram em xeque os negócios da empresa (NAWA, 2007).

¹¹² Wardak vive nos EUA e é graduado por Georgetown, um *think tank* acadêmico sobre defesa e segurança. Chegou a manter uma breve coluna no jornal *Huffington Post* onde é simultaneamente descrito como presidente da *NCL Holdings* e um filantropo que destina parte de seus ganhos para a UNHCR. Além de conexões privilegiadas com o governo afegão, Wardak aparentemente mantinha relações próximas com altos funcionários da burocracia estadunidense, como apontam reportagens investigavas do *Washington Post* (DeYOUNG, 2010) e do *The Nation* (ROSTON, 2009a).

¹¹³ A *Watan Group* contava com o contato de Ahmed Wali Karzai, meio-irmão do presidente Hamid Karzai, que facilitara diversos contratos para a empresa segundo dados vazados pelo *Wikileaks* (STEELE, 2010).

humanitária gastaram pelo menos US\$167 milhões em subcontratos de segurança no Afeganistão, o que representa quase 10% do total destinado à reconstrução do país pela instituição. Mais: a USAID não sabia informar o contingente de homens utilizados nestas operações, quais as condições dos contratos - se eles cumpriam as regras federais dos EUA – e se eram realmente vantajosos do ponto de vista financeiro e operacional. Uma auditoria *a posteriori* de 17 contratos da agência revelou que havia pelo menos 31 subcontratos com empresas privadas de segurança¹¹⁴. Desta forma, parte dos recursos financiados pelo governo federal dos EUA primariamente destinados para a reconstrução do Afeganistão foram drenados por serviços de segurança. Casos como esse que demonstram dinheiro destinado à ajuda humanitária envolto em um emaranhado de contratos vão de encontro à colocação de que, cada vez mais, a agenda da política externa dos Estados Unidos é conduzida não só por atores públicos, mas por diversos agentes do setor privado (STANGER, 2009b).

A tensão entre as pretensões legítimas do governo afegão, os interesses de empresas privadas e uma situação delicada de segurança pública continuam sendo um ponto importante na reconstrução do país. A conquista da soberania do governo afegão sobre seu território e destino envolve o controle total sobre a segurança do país e isto inclui a questão das EMPs, como afirma o discurso do presidente Karzai (in: CHECCHIA, 2011):

À medida que avançamos o processo de transição, todas as funções paralelas estrangeiras e instituições incluindo empresas de segurança privada, as equipes de reconstrução, a existência de milícias, a detenção de cidadãos afegãos por forças estrangeiras e buscas arbitrárias a residências devem cessar imediatamente¹¹⁵.

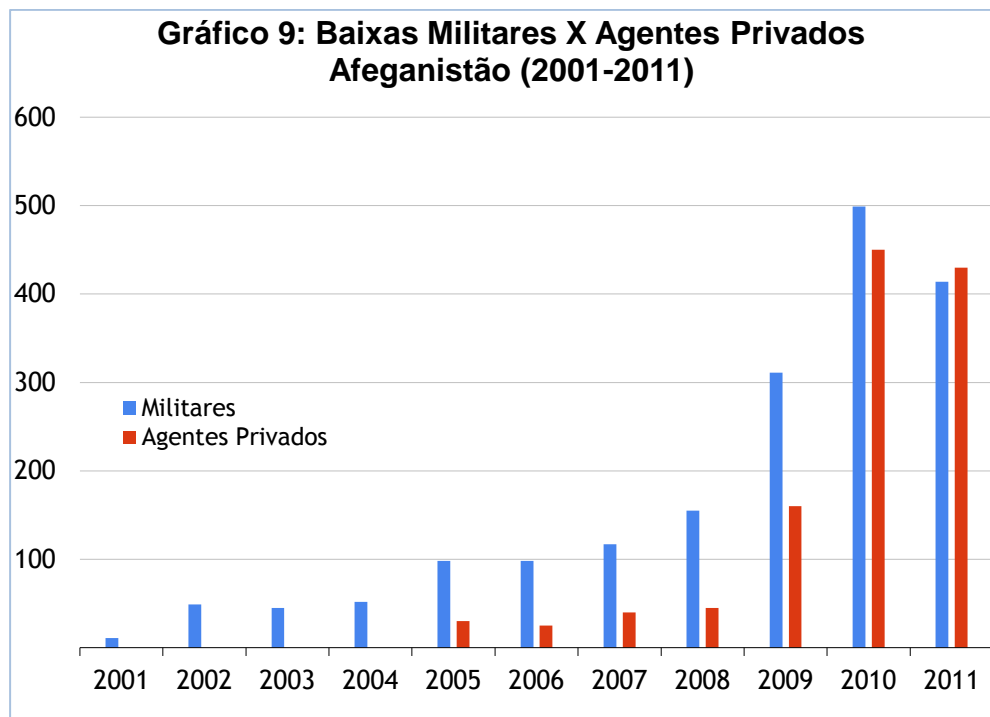
O processo de transição sobre o controle da segurança batizado de *Inteqal* inclui a retirada gradual das forças da ISAF e deve acontecer até 2014 (OTAN,

¹¹⁴ As empresas são: *USPI, Garda World, Global Strategies Group, RONCO, AEGIS, Watan Group, Olive Group e Business Solutions* (USAID, 2010, p.15). Destas, cinco são americanas, duas britânicas, uma canadense e uma afegã. Todas elas, com exceção da empresa afegã, estão sediadas ou possuem escritórios em Washington DC.

¹¹⁵ No original: “As we move towards the transition process, all foreign parallel functions and institutions including private security firms, the PRTs (Provincial Reconstruction Teams), existence of the militias, detention of Afghan citizens by foreign forces and arbitrary house searches must stop immediately”.

2011). A retirada de tropas estadunidenses apareceu como um dos tópicos importantes na agenda externa do presidente Obama que se elegeu com a promessa de campanha de terminar com a longa guerra no Afeganistão. O envolvimento posterior do exército americano na segurança de Cabul ainda é incerto, bem como o destino das EMPs ali presentes. Segundo as evidências dos últimos anos seguindo o comportamento do setor de segurança privada no país, a presença de EMPs à serviço de empresas privadas devei crescer com a saída dos norte-americanos, porém, o fator crucial que permanece que definirá esse futuro será a concretização ou não dos planos do governo afegão de banir as EMPs estrangeiras e nacionais.

Não se trata de uma decisão simples. À medida que as tropas deixam o Afeganistão, diversas funções e lacunas deixadas pelos militares são ocupadas por contratos terceirizados. Um indicativo disso é que em 2011, o número de baixas de agentes privados (430) foi maior do que o número de militares mortos (418). A diferença pode ser ainda maior, uma vez que muitos dos casos envolvendo agentes privados não são publicizados ou contabilizados oficialmente. Diferentemente dos militares, sobre os quais o DoD é obrigado a publicar dados e circunstâncias da morte, as baixas desses funcionários é somente comunicada a familiares (NORDLAND, 2011; GAO, 2010). Abaixo, a tabela ilustra o registro de baixas ao longo da Guerra do Afeganistão.



Fonte: CHESSER, 2012; SCHOONER; SWAN 2011; LIVINGSTON; O'HANLON, 2012. Elaboração própria.

Um caso típico é a segurança de embaixadas e postos consulares. O Decreto 62 exclui essas entidades de sua regulação e portanto estes postos continuarão a utilizar, muito provavelmente, segurança terceirizada. Em Cabul, por exemplo, a segurança da embaixada norte-americana é completamente terceirizada em um contrato de mais de US\$500 milhões administrado pela empresa *Aegis Defense Services LLC Defense*. Segundo um relatório do *Project on Government Oversight*, diversos guardas contratados pela empresa relataram sérias falhas nos sistemas de segurança, bem como insatisfação generalizada na relação entre funcionários e a companhia¹¹⁶. A *Aegis* ganhou o contrato de segurança em 2010 após a empresa antecessora, a *ArmorGroup*, ter sido alvo de denúncias sobre má conduta de seus guardas e faltas graves no esquema de segurança da embaixada que abriga mais de 1500 funcionários. Além disso, o mesmo relatório aponta que os funcionários da empresa trabalhavam em turnos de 12 horas, totalizando uma maratona de 72 horas por semana, enquanto a recomendação do Departamento de Estado é que militares

¹¹⁶ Segundo relatório, o contrato vale US\$ 497 milhões, porém, diversos dispositivos no contrato tornam esse valor potencialmente maior. Este é um dos vários exemplos que demonstram como os contratos de terceirização são imprecisos e propícios a diversos tipos de fraude e mal gasto do dinheiro público. Ainda de acordo com o relatório, o Departamento de Estado não soube informar qual seria o orçamento final do contrato com a empresa.

em funções de guarda realizem jornadas de 36 a 42 horas semanais (ZAGORIN, 2013)¹¹⁷. Como se pode observar, não bastasse as graves denúncias contra a primeira empresa (*ArmorGroup*), o Departamento de Estado simplesmente trocou-a, mas manteve os mesmos equívocos e administração frouxa sobre a nova concessionária.

Assim, apesar da queda nos contratos diretos com o Departamento de Defesa por uma questão óbvia da retração das forças militares estadunidenses em solo afegão, o setor privado continua ocupando espaços deixados por esta retirada. A aplicação do Decreto 62, até agora aplicado de maneira parcial, lança incerteza sobre o futuro do setor no Afeganistão, fazendo com que este seja um ponto sensível no quadro maior do processo de transição da soberania para Cabul.

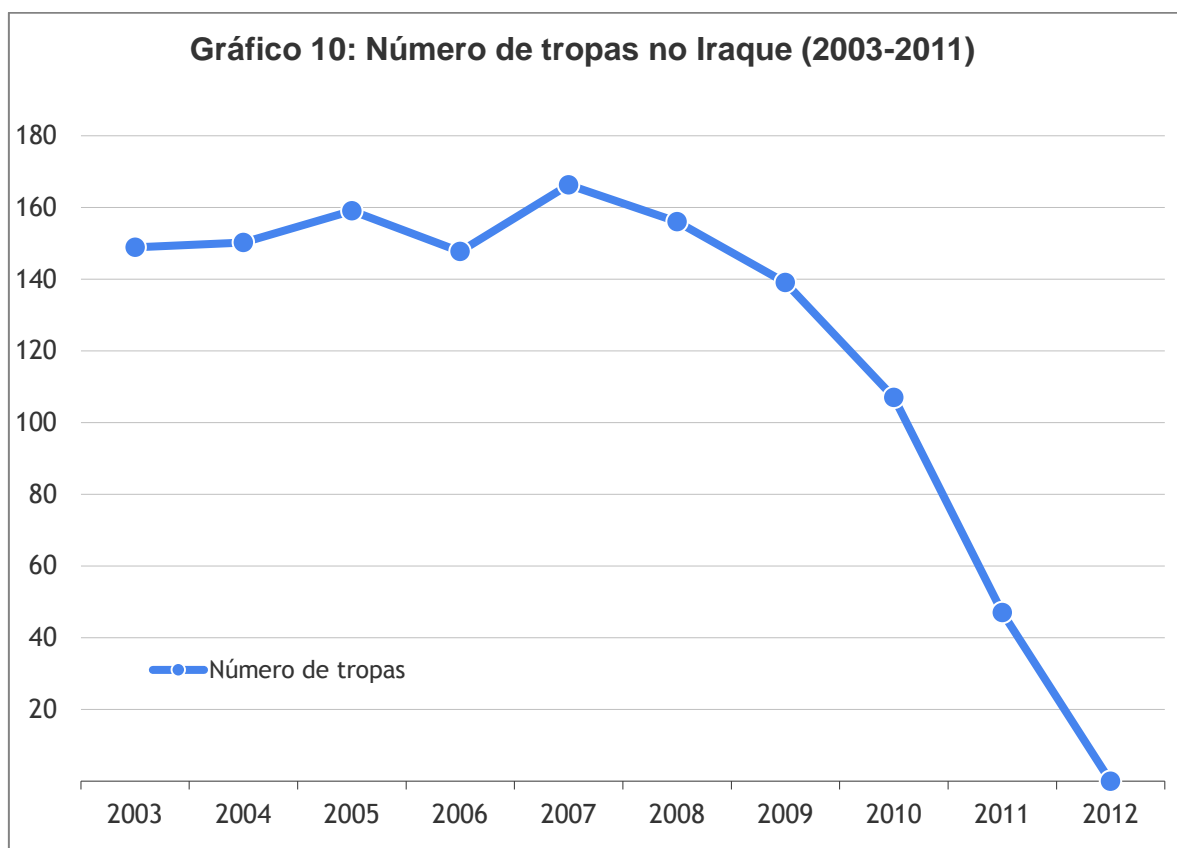
3.2 As EMPs no Iraque

A Guerra do Iraque teve início em março de 2003 e assim como a Guerra do Afeganistão teve uma campanha fulminante que durou 21 dias. A ocupação estadunidense, no entanto, se estendeu por oito anos, terminando oficialmente em dezembro de 2011.

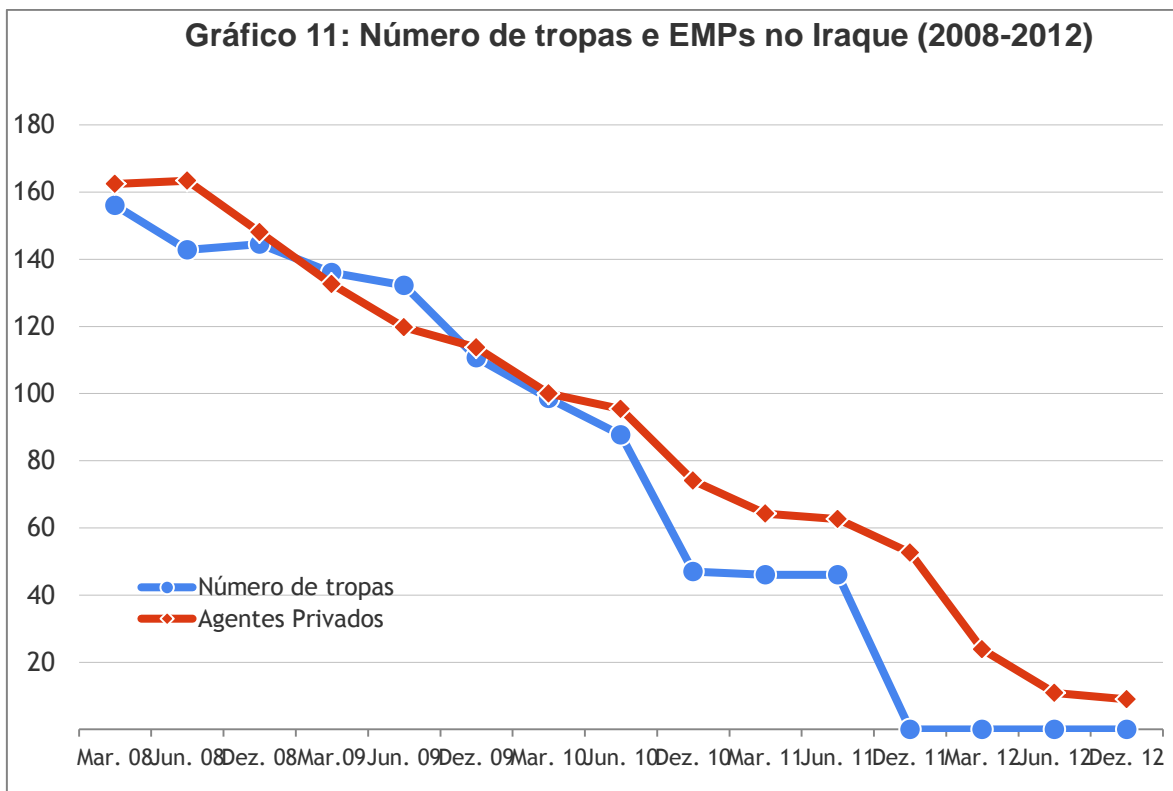
A presença de agentes privados no Iraque ao longo desse período apresenta um comportamento ligeiramente distinto do ocorrido no Afeganistão. Diferentemente da ocupação de Cabul, a operação no Iraque contou desde seu início com um número elevado de tropas. Em 2008, período com o maior de destacamento de tropas em Bagdá, o Iraque possuía cinco vezes mais soldados que o Afeganistão.

¹¹⁷ O problema é evidente em todo o programa de proteção diplomática dos EUA. A segurança da embaixada americana na Líbia, em Bengazi, era terceirizada para uma empresa de segurança britânica, a *Blue Mountain Group*, em um contrato de US\$783 mil. A empresa firmara um acordo com uma empresa líbia e assim havia conseguido ganhar o contrato, prática comum dentro do setor (CORNWELL et al, 2012). O ataque resultou na morte de quatro pessoas, incluindo o diplomata Christopher Stevens, e dez feridos. Entre os mortos, encontravam-se dois agentes privados, os americanos Glen Doherty e Tyrone S. Woods, ambos eram ex-militares da marinha americana. Curiosamente, os dois trabalhavam para em uma empresa privada com contrato com a CIA, mas não faziam parte da equipe de segurança destacada para aquele posto, apesar de estarem na embaixada no momento do incidente.

O primeiro gráfico abaixo demonstra o número de tropas estadunidenses de 2003 a 2012. O segundo faz um paralelo pormenorizado do número de tropas e agentes privados de 2007 a 2012:

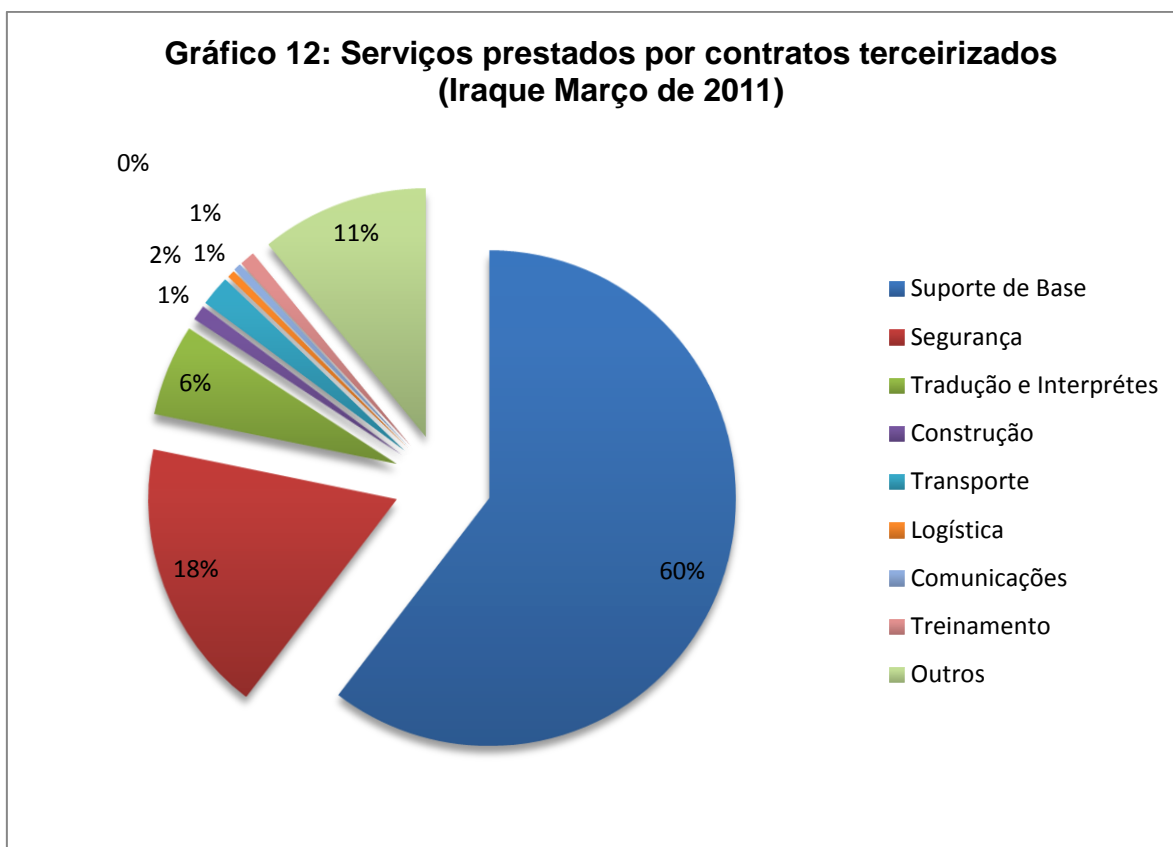


Fonte: BELASCO, 2012. Elaboração própria.



Fonte: US CENTCOM. Disponível em: <<http://goo.gl/nixtV>>. Acesso: 15 Jan. 2013.
Elaboração própria.

Os números da tabela 11 demonstram como os contratos com empresas privadas foram parte direta dos esforços de guerra. Assim como no Afeganistão, o número de agentes privados permaneceu sempre próximo ao número de tropas, superando, inclusive, o contingente oficial em maior parte do tempo. O gráfico abaixo especifica quais são as funções desempenhadas por este largo contingente de homens e mulheres trabalhando a serviço do Departamento de Defesa.



Fonte: SCHWARTZ; SWAIN, 2011. Elaboração própria.

Estes dados, coletados pelo Departamento de Defesa, correspondem ao mês de março de 2011. Infelizmente o acompanhamento detalhado dessas informações é escasso, senão, negligente por parte do DoD. Porém, esta amostra é ilustrativa do fenômeno, mesmo com zonas cinzentas como, por exemplo, a inclusão de uma grande categoria de serviços de “suporte de base” sem nenhuma especificação mais adequada, ou ainda uma categoria que inclui diversas atividades sob o rótulo de “outras”. De todas as formas, esta amostra, um dos poucos dados disponíveis nesta categoria, serve para ilustrar a situação investigada.

O relatório de Schwartz e Swain (2011) ainda revela que o comportamento das diferentes atividades não é uniforme. A composição das funções preenchidas por contratos terceirizados varia de acordo com a quantidade de tropas e o cronograma da campanha. Por exemplo, de março de 2008 a março de 2011, os serviços de apoio diminuíram 58%, e o número de funcionários no setor de construção foram praticamente reduzidos a zero, com uma queda de 98%; durante o mesmo período, o número de agentes exclusivamente prestando serviços de segurança aumentou 14%.

A observação do gráfico também suscita questões importantes sobre a natureza dos contratos terceirizados. Caso leve-se em conta somente os contratos expressamente ditos de segurança, isso incluiria somente 18% do contingente total, aproximadamente 10.500 homens trabalhando no setor para o mês de março de 2011. Porém, isso não dissolve o problema do fenômeno. Isso porque diversas outras atividades estão diretamente ligadas aos esforços militares no *front* de batalha, são parte fundamental dos esforços de reconstrução dos países de atuação ou incluem o uso da força de forma incidental. Por exemplo, um estudo encomendado pelo Congresso estadunidense demonstrou que as atividades de transporte terceirizadas envolviam muito mais do que movimentação de cargas. Devido à falta de segurança nas rotas de transporte, as empresas subcontratavam empresas de segurança, envolvendo-se em situações de combate; por outro lado, algumas empresas acabaram alimentando redes de corrupção através de pagamento de pedágios ilegais a grupos insurgentes locais. Assim, reduziam seus gastos e conseguiam completar os objetivos de seus contratos, porém a um alto custo, financiando indiretamente insurgentes alvos da campanha estadunidense (US HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2010).

Outras atividades, como as de treinamento, também são sensíveis pois estão ligadas diretamente com a reconstrução das instituições em países frágeis. Por exemplo, o treinamento das forças policiais do Iraque foram coordenadas pela *DynCorp*¹¹⁸, beneficiária de uma licitação de mais de US\$2,5 bilhões, um valor exorbitante e mal gerido pelo Departamento de Estado, resultando em fraudes e desperdício (SIGIR, 2010)¹¹⁹. O caso se tornou um exemplo de como contratos terceirizados podem custar caro em termos financeiros e estratégicos, uma vez que

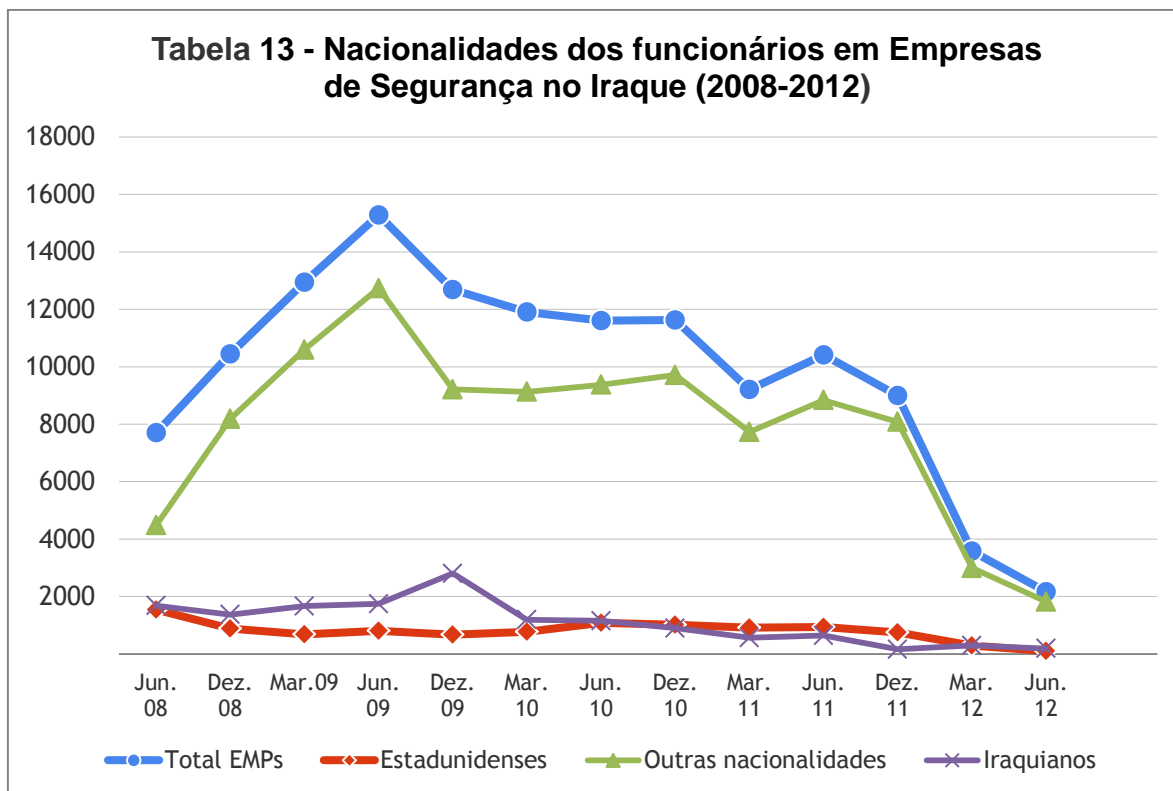
¹¹⁸ A *DynCorp* foi criada em 1951 para prestar primariamente serviços ligados à aviação militar. Só recentemente é que a companhia se tornou uma prestadora de serviços de segurança. O site da empresa não se intimida em dizer que se trata de uma companhia dedicada aos interesses do segurança nacional e da política externa dos EUA – “*DynCorp International is a global government services provider in support of U.S. national security and foreign policy objectives*”. Em 2010, a empresa foi comprada pelo fundo de investimento *Cerberus Capital Management*.

¹¹⁹ Dentre vários detalhes do relatório que aponta os problemas com o programa, chama atenção o fato de que o custo por assessor (advisor) encarregado de treinar as forças iraquianas seria de US\$2.1 milhões por ano. No entanto, o número inicial de assessores foi reduzido para 190, resultando em um valor três vezes maior do que o previsto inicialmente. Além disso, um outro relatório demonstra que uma parte massiva das verbas era repassada para a contratação de segurança e serviços complementares, desviando o dinheiro de seu propósito inicial de treinar a polícia iraquiana (SIGIR, 2012).

as falhas cometidas no treinamento da polícia iraquiana comprometeriam diretamente os esforços de pacificação e de transferência de soberania para o Iraque.

Portanto, mesmo em setores que não parecem, à primeira vista, sensíveis ou inerentes à atividade militar, existem questões delicadas que envolvem a terceirização, principalmente onde a atividade recai em uma zona cinzenta. Além disso, os casos de corrupção, gastos injustificáveis, superfaturamento de custos contribuem para a desconfiança da opinião pública e a falta de *accountability* sobre o exercício da força. Ademais, os impactos de longo-prazo desta prática ainda são difíceis de prever, mas como observa Chakrabarti (2009), existe certa semelhança entre o neocolonialismo e a terceirização de serviços, principalmente quando envolve capital e empresas estrangeiras. As empresas privadas de segurança e outros setores que prosperaram com a invasão norte-americana, abrem as portas para a dependência de capital e serviços, prolongando a ocupação estrangeira e introduzindo agressivas demandas de mercado.

Diferentemente do Afeganistão, a composição das nacionalidades operando no setor privado demonstra uma heterogeneidade proeminente. Em Bagdá, a maior parcela é de homens vindos de países terceiros (ou seja, que não são dos EUA, nem locais). Os gráficos abaixo demonstram este quadro para o setor de segurança atuando a serviço do DoD:



Fonte: US CENTCOM. Disponível em: <<http://goo.gl/nixtV>>. Acesso: 15 Jan. 2013. Elaboração própria.

Estas diversas nacionalidades incluem britânicos, sul-africanos, fijianos, nepaleses, chilenos, entre outros. (DUMLUPINAR, 2010). Vários desses homens provêm de forças armadas de elite de seus países como os *Gurkhas* filipinos ou os “Pingüins Negros” do Chile (SCAHILL, 2007), o que muitas vezes suscita dúvidas sobre o registro desses seguranças no que tange o respeito aos direitos humanos¹²⁰. Por outro lado, muitos desses homens são recrutados em países africanos e asiáticos, sujeitando-se a baixíssimos salários e condições precárias de trabalho e preparo, o que acarreta danos aos objetivos da missão, bem como agudizam a exploração do trabalho em escala transnacional.

O segundo gráfico demonstra que do contingente total, cerca de 10-16 mil homens possuem contratos no setor de segurança, sendo mais de 95% armados. Vale ressaltar que estes números não incluem subcontratação de empresas de segurança. Segundo relatório do CBO (2012, p.2), o número de contratos de segurança é potencialmente maior se incluirmos os contratos do Departamento de

¹²⁰ Soldados chilenos no Iraque provinham das forças especiais da ditadura de Pinochet. Outros ex-soldados, como os sul-africanos, são majoritariamente veteranos do regime *apartheid*.

Estado e de empresas e outras agências a serviço do governo americano que subcontratam EMSPs para o provimento de segurança. Dessa maneira, entre o período 2003-2007, o CBO estimou que os contratos de segurança no Iraque tenham atingido US\$10 bilhões, mas os números reais podem estar muito acima desta perspectiva.

Segundo o mesmo relatório, cerca de 60 EMPs atuaram no Iraque, com 25 mil homens trabalhando no país. No entanto, a PSCAI, associação de EMPs atuantes no país relata 40 empresas registradas com um número de pelo menos 30 mil homens, o que certamente elevaria o teto do número oferecido pelo DoD. Já um outro relatório oficial do Congresso estadunidense aponta pelo menos 100 empresas de segurança registradas no Ministério do Interior do Iraque, sendo 72 iraquianas e 28 estrangeiras (SCHWARTZ, 2011). Como se pode observar, os números divergem sobre o verdadeiro tamanho do mercado de segurança no país. Isso deriva da ausência de mecanismos de controle adequados e de que diversos atores recorrem ao uso intensivo de segurança armada, entre ONGs, empresas petrolíferas¹²¹, construtoras e agências de ajuda humanitária.

Assim como no Afeganistão, limitar e regular as EMPs não é um processo simples. No caso o iraquiano, o principal agravante derivava da imunidade que estas empresas e seus funcionários gozam. As EMPs acabaram se beneficiando dos efeitos da Ordem 17 do *Coalition Provisional Authority*, acordo que concedeu imunidade jurisdicional às tropas americanas no Iraque e, por uma extensão legal, às EMPs. Como supostamente essas empresas estariam agindo em conformidade com ordens do Departamento de Defesa, elas seriam integrantes das forças de coalizão e, portanto, estariam livres da jurisdição iraquiana. Em 2009, o acordo SOFA (*Status of Force Agreement*) firmado entre Washington e Bagdá removeu essa concessão para as EMPs¹²². Este primeiro passo de retirar a imunidade das EMPs é um importante avanço do governo iraquiano; no entanto, apesar da remoção do obstáculo, restam dúvidas sobre o quão efetiva será o controle destas

¹²¹ Em 2012, Bagdá tentou cessar o uso de empresas de segurança privada para proteger poços de petróleo no país. A medida foi recebida com ceticismo pela iniciativa privada que não acredita na capacidade das forças iraquianas para oferecer o mesmo grau de segurança que as empresas privadas. Assim como no Afeganistão, a medida foi acompanhada de ameaças sobre investimentos estrangeiros. Desde então a relação entre EMPs e Bagdá permanece frágil, sendo que o Ministério do Interior tem dificultado a concessão de vistos de trabalho para funcionários destas empresas.

¹²² A natureza e o funcionamento dos acordos SOFA são detalhados no Capítulo 4.1.1.

empresas, como reporta o Grupo Especial de Trabalho da ONU para qual o acordo ainda é insuficiente e diversas janelas permanecem abertas para a operação desregulada do setor de segurança no país.

3.3 Considerações finais

Medir os impactos de longo prazo da guerra do Afeganistão e do Iraque na estratégia americana é uma tarefa complexa. Os dois conflitos apresentam diversos fatores de análise ainda a serem explorados. Este capítulo fez um recorte breve para ilustrar a magnitude e natureza da terceirização de funções militares nestas duas guerras e demonstrar como seu papel foi de grande relevo em mais de uma década de conflito.

A questão central é como os esforços de reconstrução e estabilização do Afeganistão e do Iraque dependeram diretamente da iniciativa privada contratada pelo Departamento de Defesa. Nas duas campanhas, as empresas suplementaram o contingente de tropas e, de certa forma, supriram a falta de aliados dos EUA nos dois países. Na Primeira Guerra do Golfo, em 1991, os EUA foram apoiados por 34 países que forneceram tropas terrestres; no Afeganistão, em 2002, ainda sob o choque dos ataques do 11 de Setembro, foram 21 países; em 2003, na Guerra do Iraque, somente três países que apoiaram substancialmente a campanha norte-americana. Resulta que a Guerra do Golfo de 1991 contou com um contingente aproximado de 500 mil tropas, enquanto os palcos simultâneos de Afeganistão e Iraque contaram com cerca de 260 mil tropas em seu momento mais agudo (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2007; DUQUE, 2008)

Devido sua magnitude e inserção, as empresas militares privadas não podem ser desconsideradas como parte da estratégia estadunidense em um escopo amplo. Como aponta um relatório do GAO (2009, p.21), contratos do DoD com a iniciativa privada não são uma novidade; o fator relevante de análise é que o número destes contratos era cada vez maior e em muitos casos acabam substituindo funções que antes caberiam a instituições públicas. O mesmo relatório aponta, utilizando uma amostragem de 18 meses (Janeiro de 2007 a Junho de 2008), que somente o Departamento de Defesa operava 55.603 contratos de serviços terceirizados no

Afeganistão e Iraque¹²³, contabilizando mais de US\$30 bilhões em obrigações para o orçamento. O valor é de grandes proporções, maior, inclusive, que o PIB do Afeganistão (US\$19,7 bilhões em 2010¹²⁴). Esse despejo de dinheiro que alimenta a iniciativa privada dificilmente gera benefícios da mesma magnitude para as populações locais, colocando sob suspeita as verdadeiras conquistas da reconstrução democrática dos dois países.

Outra dimensão do problema é a concentração assimétrica da segurança no Afeganistão e Iraque, resultado de uma distribuição desigual de recursos econômicos. Enquanto algumas organizações ou empresas, na sua maioria estrangeiras, podem garantir sua segurança através da contratação de empresas privadas, várias regiões, sobretudo as periferias urbanas e as áreas rurais que abrigam boa parte da população civil, acabam sem cobertura adequada, criando espaços altamente instáveis e violentos, frente a áreas altamente securitizadas por empresas privadas. Neste sentido, Uessler (2008, p.243) afirma que “quando o Estado se apóia cada vez mais na contratação de segurança privada, ele perde a capacidade de oferecer à população uma proteção constante, de acordo com suas necessidades”. Esse é um fenômeno global, observável em cidades tanto do Primeiro como do Terceiro Mundo; no entanto, em países fragilizados e sob ocupação estrangeira, o problema ganha significados especiais.

Os valores e números apresentados neste capítulo oferecem um quadro sobre o objeto de pesquisa. A atenção tardia dada ao tema, no entanto, demonstra uma lacuna nos dados, mas que lentamente é preenchida por diversas pesquisas recentes sobre o tema, bem como um reflexo do interesse da opinião pública e das próprias instituições envolvidas no processo. Assim, ainda que os números disponíveis demonstrem uma situação de grandes proporções, é possível que os números sobre o número de agentes privados e os gastos em terceirização sejam potencialmente maiores. De todas as maneiras, pesquisas empíricas e monitoramento por entidades oficiais cresceram nos últimos anos. Sem embargo, a contagem desses números, bem como o valor total de seus orçamentos, é sempre

¹²³ Não contabiliza, portanto, outros contratos do DoD em outros países ou contratos de outras agências. A título de exemplo, a USAID e o Departamento de Estado firmaram, para o mesmo período, 1.322 contratos com um valor total de US\$3,6 bilhões (GAO, 2009). Vale sublinhar que o orçamento do Departamento de Estado e da USAID é de US\$51,6 bilhões, menos de um décimo dos gastos do Departamento de Defesa.

¹²⁴ Dados das Nações Unidas. Disponível em: <<http://goo.gl/0i3bL>>. Acesso: 05 Jul. 2013.

um ponto sensível de discussão¹²⁵. A conclusão demonstra, todavia, algumas peças que ajudam a compreender o complexo quebra-cabeça da política externa americana no período analisado¹²⁶.

Não se pode perder a dimensão que o problema das EMPs tem implicações diretas para os EUA e para os territórios onde elas atuam. Nestes, geralmente países frágeis, os impactos nefastos da atuação dessas empresas são intensificados. Como apontado ao longo do capítulo, os efeitos perversos desta política criam problemas de raízes profundas e acabam agravando a situação de dependência destes jovens Estados. Vale ressaltar, no entanto, que não se trata de passividade por parte do Afeganistão e Iraque. Pelo contrário, como evidenciado, principalmente no caso de Cabul, o governo questionou, criticou e chegou a combater a atividade dessas empresas. No caso iraquiano, Bagdá também reagiu, ainda que tardiamente, à situação inadmissível de que as EMPs desfrutassem de imunidade jurisdicional¹²⁷. Obviamente, as assimetrias de poder e os constrangimentos políticos sofridos por estes países limitam a efetividade de suas ações, mas eles não podem ser desconsiderados ou tratados como atores passivos e indiferentes. Pelo contrário, as forças domésticas destes dois países são peças-chave para explicar esse complexo fenômeno.

Este capítulo também demonstrou a heterogeneidade dos tipos de serviços e nacionalidades que operam nesse largo contingente de contratos terceirizados. Por um lado, esses dados auxiliam a desmistificar o perfil desses contratos de guerra. Muitos deles são legítimos em suas finalidades (como os de alimentação,

¹²⁵ Como ilustra o debate maior sobre o quanto, de fato, custaram as Guerras do Afeganistão e do Iraque. Existem diversas metodologias e quantias sobre o saldo final dos conflitos. Por exemplo, um relatório oficial do *Congressional Research Service* (BELASCO, 2011) totaliza US\$1.283 trilhões em dez anos de guerra; cálculos mais abrangentes que incluem diversas variáveis feitos por grupos de pesquisa acadêmicos como o *Cost of War Project*, que reúne especialistas de várias áreas e universidades norte-americanas, calculam um total de US\$4 trilhões para as duas guerras (COST OF WAR PROJECT, 2011); já o economista Joseph Stiglitz aponta, só para a Guerra do Iraque, gastos de US\$ 3 trilhões (BILMES; STIGLITZ, 2008).

¹²⁶ Um inquérito feito por Cotton (et al., 2010) com quase 800 funcionários do Departamento de Estado no Iraque perguntou qual era o impacto de agentes privados sobre os objetivos da política externa americana (positivo, negativo, positivo/negativo ou nenhum). Os resultados apontaram que 70% acreditavam que a contribuição mesclava fatores positivos e negativos, cerca de 15% disseram que elas possuem um efeito positivo, e cerca de 10% responderam que os contratos privados possuem impacto exclusivamente negativo. Apenas 5% responderam que as EMPs não possuem nenhuma relevância.

¹²⁷ Para uma abordagem mais detalhada sobre este caso específico, consultar o capítulo 4 desta dissertação.

administração, construção civil, etc.) apesar de serem extremamente mal geridos, o que acarreta em mal gasto do dinheiro público, corrupção e ineficiência. Isso, no entanto, não diminui a relevância do tópico. A parcela reduzida estar diretamente ligada à questão da segurança não torna o problema menor. Isso porque o impacto das atividades do setor privado extrapola somente o caso das empresas de segurança. Estas podem ser consideradas o núcleo duro da questão, mas mesmo as atividades supostamente desconectadas do uso da força, possuem influências relevantes, senão decisivas, no resultado geral de uma operação de contra-insurgência e reconstrução de um país fragilizado, como o Afeganistão.

Esses contratos, principalmente aqueles ligados a funções armadas, de inteligência e de que ocupam equivocadamente funções exclusivas do exército, devem ser extremamente vigiados, senão, extinguidos por completo. No entanto, essa é uma realidade complexa. Suprir o lucrativo mercado de segurança parece uma proposta abundante desde um ponto de vista democrático, mas inconsistente com a lei de oferta e demanda que prega o mercado. Tragicamente, a realidade política restringe o espaço de manobra para ações utópicas no campo. A proposta que ganhou espaço na pauta internacional é a urgência em regular o setor, disciplinar suas atividades, mantê-lo sob os holofotes da lei e da opinião pública, além de punir seus abusos. A sua extinção deve ser a linha guia de ação, porém são necessários passos lentos para alcançar tal proeza.

O próximo capítulo desta dissertação se dedica a fazer um panorama sobre os problemas e projetos que concernem à regulação deste setor privado.

CAPÍTULO 4 – INICIATIVAS DE REGULAÇÃO DAS EMPRESAS MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADA

Este capítulo abordará os principais projetos e iniciativas para regular o fenômeno das EMPs. Um número crescente de regras e recomendações tem surgido nos últimos anos para disciplinar o setor. Aqui, serão analisados projetos elaborados em âmbito nacional, em especial o caso dos EUA, e também propostas internacionais de regulação. Como se poderá observar, as iniciativas internacionais estão divididas em dois grandes grupos: iniciativas multilaterais de regulação convencional via tratados internacionais e, por outro lado, iniciativas de *soft law* ou de autoregulação pelo mercado. Ao expor estes projetos, poder-se-á entender a atual agenda política em relação ao tema.

4.1 Estados Unidos

4.1.1 Normas e Códigos Militares nos Estados Unidos

Como já discutido neste trabalho, o *boom* das EMPs nos Estados Unidos durante a última década se beneficiou de uma combinação de alta demanda propugnada pelo Estado e o livre-mercado. No entanto, isso não significa que não houvesse absolutamente nenhuma regulação sobre estas empresas, afinal, são contratos federais firmados por agências estatais e que de alguma forma regulam a relação entre Estado e o setor privado. O que se observa é que o funcionamento e a eficácia destes controles foram insuficientes e frágeis para controlar um mercado que experimentou uma expansão fulgurante.

O primeiro documento relevante a ser analisado é o *Federal Acquisition Regulation* (FAR)¹²⁸, lei de 1984 que regula todos os contratos federais das agências do Executivo estadunidense. O documento oferece uma vasta definição dos serviços que podem ser contratados pelas agências federais, desde serviços de engenharia até diversos tipos de consultoria técnica ou administrativa. Sua linguagem ampla oferece um leque vasto de possibilidades de contratos. Em nenhum momento,

¹²⁸ Disponível em: <<http://goo.gl/5SzEu>>

porém, o documento atribui expressamente a segurança como um serviço passível de terceirização.

O FAR aporta muitas informações relevantes, mas para efeitos deste trabalho, destacam-se duas definições chave. Primeiro, a definição de “terceirização” que significa:

Compra, aluguel, *leasing* ou outra maneira de conseguir suprimentos ou serviços de fontes que não sejam federais. A terceirização inclui a descrição (mas não a determinação) dos suprimentos e serviços requeridos, a seleção e solicitação das fontes, preparação e cuidado dos contratos, e todas as fases de administração dos contratos¹²⁹.

A segunda informação importante do FAR se refere à definição das funções inerentemente governamentais. Este é um ponto-chave já que o uso da força é comumente considerada uma competência exclusiva do Estado. Além disso, a definição das funções que podem e aquelas que não podem ser ocupadas por EMPs é um dos pontos mais sensíveis no tratamento multilateral do tema e um dos entraves para um possível acordo internacional sobre a matéria. No FAR, função governamental é aquela atividade “tão intimamente relacionada com o interesse público que demanda ser realizada por empregados públicos¹³⁰”. Acrescenta ainda que esta é uma definição de uma política (*policy*) e não uma determinação legal expressa. Mais importante, afirma que aquelas atividades que determinem, protejam ou avancem “interesses políticos, econômicos, territoriais ou outros interesses vitais através da via militar ou diplomática são funções inerentemente governamentais”¹³¹,

¹²⁹Tradução própria. No original: “*Contracting*” means purchasing, renting, leasing, or otherwise obtaining supplies or services from nonfederal sources. Contracting includes description (but not determination) of supplies and services required, selection and solicitation of sources, preparation and ward of contracts, and all phases of contract administration. It does not include making grants or cooperative agreements”.

¹³⁰Tradução própria. No original: “*Inherently governmental function*” means, as a matter of policy, a function that is so intimately related to the public interest as to mandate performance by Government employees. This definition is a policy determination, not a legal determination”.

¹³¹Tradução própria. No original: “*An inherently governmental function involves, among other things, the interpretation and execution of the laws of the United States so as to—Determine, protect, and advance United States economic, political, territorial, property, or other interests by military or diplomatic action, civil or criminal judicial proceedings, contract management, or otherwise;*”.

assim como qualquer atividade que afete a “vida, liberdade, propriedade ou a vida privada de indivíduos”¹³².

Como se pode observar, a definição se choca com a prática contemporânea e se considerada no contexto das EMPs, a terceirização de muitas atividades a estas empresas estaria proibida. Logo, conclui-se uma flagrante contradição entre essa norma e a prática neoliberal do governo estadunidense.

Mais recentemente as instruções 3020.50¹³³, de julho de 2009, e 3020.41¹³⁴, de dezembro de 2011, aportam algumas informações adicionais. Estas instruções foram apresentadas pelo DoD à luz de todas as críticas e problemas acumulados nos dez anos de Guerra Contra o Terror e introduz algumas regras para contratistas privados em “missões humanitárias de paz ou outras operações e exercícios militares”. Primeiro, reforça a idéia de que funções governamentais não devem ser terceirizadas, mas não especifica quais seriam essas funções¹³⁵. Segundo, atribui a alguns empregados das EMPs o *status* de *Contract Authorized to Accompany the Force* (CAAF), ou seja, formaliza que algumas empresas e seus empregados estarão trabalhando lado a lado com as forças militares e que neste caso devem receber o tratamento de prisioneiros de guerra segundo a III Convenção de Genebra de 1949¹³⁶. No entanto, apesar de conceder este *status* especial, o documento não soluciona os casos mais difíceis nos quais é bastante complicado decidir se as EMPs são parte dos esforços de guerra ou não. Além disso, outorga a autoridade para definir este *status* a cada agencia que recorra aos serviços das EMPs, ou seja, mantendo a discricionariedade e não oferecendo uma definição que reduza as zonas cinzentas.

¹³²Tradução própria. No original “*Significantly affect the life, liberty, or property of private persons*”.

¹³³ Disponível em <<http://goo.gl/nF1il>>.

¹³⁴ Disponível em <<http://goo.gl/SyoZl>>.

¹³⁵ Para este documento, segurança estática (proteção de bases militares, por exemplo) não são funções inerentemente governamentais: “*During contingency operations, humanitarian or peace operations, or other military operations or exercises, ‘PSC’ means a company employed by the Department of Defense, performing private security functions under a covered contract. In a designated area of combat operations or other significant military operations, the term ‘PSC’ expands to include all companies employed by U.S.G. agencies performing private security functions under a covered contract. Contractors performing private security functions are not authorized to perform inherently governmental functions. In this regard, they are limited to a defensive response to hostile acts or demonstrated hostile intent*”.

¹³⁶ No original: “*If captured during international armed conflict, contractors with CAAF status are entitled to prisoner of war status. Some contractor personnel may be covered by the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*”.

Talvez o ponto mais importante da instrução 3020.41 é sua afirmação de que os funcionários das EMPs podem ser processados através do *Military Extraterritorial Jurisdiction Act* (MEJA)¹³⁷. Em sua seção 3261, o MEJA estabelece que ofensas criminais cometidas por membros das forças armadas ou de pessoas contratadas acompanhando essas forças fora do território dos EUA serão objeto judicial¹³⁸. De maneira clara, este documento permite concluir que as EMPs seriam imputáveis perante este código. Mas então por que as EMPs atuaram em um clima generalizado de impunidade nos cenários do Afeganistão e Iraque?

Uma possível explicação é que o MEJA somente se aplicaria às EMPs que estivessem acompanhando as tropas norte-americanas. Como se sabe, estas empresas ocupam muitas funções e não necessariamente estão lado a lado das forças armadas. Mais, contratos fora do alcance das forças armadas seguiriam sem cobertura legal, como por exemplo, aquelas empresas realizando proteção armada das embaixadas. De fato, só existe o registro de um julgamento através do MEJA contra um funcionário de EMPs e o caso não contempla uma violação decorrente da atividade do empregado, senão pela posse de pornografia infantil pelo funcionário da empresa *L-3 Communications* (RYNGAERT, 2011, p.1044; ASSOCIATED PRESS, 2007).

Parte da inaplicabilidade do MEJA também pode ser encontrada nos acordos SOFA – *Status of Forces Agreement*. Estes acordos são firmados entre o governo dos Estados Unidos e os governos dos países que acolhem tropas estadunidenses em seus territórios. Aplicam-se tanto a casos de conflito quanto situações de paz. De fato, os EUA mantêm mais de 100 acordos SOFA vigentes, já que suas tropas estão presentes em mais de 150 países¹³⁹ (KANE, 2004). O SOFA pode ser um tratado

¹³⁷ Disponível em <<http://goo.gl/Dq184>>. A instrução 3020.41 dispõe, no original: “CAAF, with some exceptions, are subject to U.S. laws and Government regulations. For example, all U.S. citizen and CAAF may be subject to prosecution pursuant to Federal law including, but not limited to, section 3261 of title 18, U.S.C. (also known as “The Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000 (MEJA), as amended”. MEJA extends U.S. Federal criminal jurisdiction to certain defense contractor personnel for offenses committed outside U.S. Territory”.

¹³⁸ No original: “Criminal offenses committed by certain members of the Armed Forces and by persons employed by or accompanying the Armed Forces outside the United States”.

¹³⁹ A variação na quantidade de tropas é bastante grande. Sete países possuem mais de 10.000 tropas estacionadas, 16 países possuem entre 10.000 a 1.000 soldados, outros 16 possuem entre 1.000 e 100 tropas, e os demais países possuem contingentes abaixo de 100 soldados. Os SOFA são geralmente tratados bilaterais, mas podem ser de caráter multilateral, como por exemplo o acordo que rege a situação de tropas estadunidenses com todos os membros da OTAN (KANE, 2004).

que se ocupe somente da questão das tropas no estrangeiro, sendo é possível que acordos gerais de cooperação incluam “cláusulas SOFA” nas quais se determina o *status* das tropas norte-americanas. Esses acordos criam direitos e obrigações para as tropas americanas no estrangeiro, bem como definem a primazia da jurisdição, ou seja, qual será a jurisdição aplicável em caso de transgressões criminais, a lei local ou a lei estadunidense. Segundo Mason (2011), o mais comum é que os SOFA administrem uma jurisdição civil e criminal compartilhada entre os governos, mas reservando maiores atribuições e foro privilegiado para a jurisdição dos EUA.

No caso do Afeganistão, Washington firmou com Cabul um acordo em 2002 que garantia às tropas norte-americanas o mesmo *status* do corpo técnico das embaixadas estabelecido na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961¹⁴⁰, concedendo imunidade criminal, civil e administrativa frente às leis afegãs, exceto em casos de delitos fora da órbita da competência profissional dos agentes americanos. Nas notas diplomáticas¹⁴¹ que selaram o acordo se estabelece que:

O Governo do Afeganistão autoriza aos Estados Unidos da América a exercer sua jurisdição criminal sobre o pessoal dos Estados Unidos. O governo do Afeganistão e o Governo dos Estados Unidos confirmam que sem o explícito consenso do Governo dos Estados Unidos estas pessoas não poderão ser rendidas ou transferidas para custódia de um tribunal internacional ou qualquer outra entidade ou Estado. [...] Finalmente, a Embaixada propõe que, à parte de reclamações contratuais, as partes abdicam de qualquer e todas as reclamações entre si por dano ou perda ou destruição de propriedades de ambas as partes, morte ou lesão de qualquer militar ou civil das forças armadas de ambas as partes, resultantes das atividades deste acordo no Afeganistão. Reclamações de terceiros como resultado das ações ou omissões do pessoal dos Estados Unidos devem ser, à discricionariedade do Governo dos Estados

¹⁴⁰ Disponível em: <<http://goo.gl/zXbhh>>. De acordo com o artigo 37.3 da Convenção de Viena de 1961. “*Los miembros del personal de servicio de la misión que no sean nacionales del Estado receptor ni tengan en él residencia permanente, gozarán de inmunidad por los actos realizados en el desempeño de sus funciones*”. Já a nota diplomática entre dois governos estabelece: “*The Embassy proposes, without prejudice to the conduct of ongoing military operations by the United States, that such personel [present in Afghanistan in connection with cooperative efforts in response to terrorism, humanitarian and civic assistance, military training and other activities], be accorded a status equivalent to that accorded to the administrative and technical staff of the Embassy of United States of America under the Vienna Convention on Diplomatic Relations of April 18, 1961*”.

¹⁴¹ Notas diplomáticas trocadas entre a delegação estadunidense e as autoridades do governo de transição do Afeganistão nas datas de 26 de setembro de 2002, 16 de dezembro de 2002 e 28 de maio de 2003. Disponíveis em <<http://goo.gl/j2mDk>>.

Unidos, tratadas e decididas de acordo com a lei dos Estados Unidos¹⁴².

Além desta incisiva afirmação, o mesmo acordo estabelece que importações e exportações de qualquer tipo de equipamento das forças armadas ou de empresas prestando serviços para o governo dos Estados Unidos não deveriam se taxadas, inspecionadas ou licenciadas, mantendo o território afegão como um espaço livre e irrestrito para a circulação das empresas estadunidenses.

Já no caso iraquiano, a imunidade das tropas e das EMPs foi ainda mais explícita. Em 2003, a *Coalition Provisional Authority* (CPA) emitiu a ordem número 17¹⁴³ que concedeu total imunidade total frente às leis iraquianas. O documento estabeleceu que:

Empresas contratadas pela coalizão e suas empresas sub-contratadas, assim como seus empregados não residentes no Iraque, não serão submetidos a leis iraquianas ou a regulações sobre competências relacionadas aos termos e condições de seus contratos em relação às Forças da Coalizão ou da CPA. [...] [Tão pouco] serão submetidas à leis iraquianas ou a regulações a respeito de licencias, registros de empregados, registro de negócios e corporações em relação a estes contratos¹⁴⁴.

¹⁴²Tradução própria.No original: [...] *The Government of Afghanistan authorizes the United States of America to exercise its criminal jurisdiction over the personnel of the United States. The Government of Afghanistan and the Government of the United States confirm that without the explicit consent of the Government of the United States, such personnel may not be surrendered to, or otherwise transferred to the custody of an international tribunal or any other entity or State. [...] Finally the Embassy proposes that, other than contractual claims, the parties waive any and all claims against each other for damage to or loss or destruction of property owned by either party; or death or injury to any military or civilian personnel of the armed forces of either party, as a result of activities in Afghanistan under this agreement. Claims by third parties that will arise as a result of the actions or omissions of the United States personnel should, at the discretion of the United States Government be dealt with and settled in accordance with United States law*".

¹⁴³ Disponível em: <<http://goo.gl/xCWd8>>.

¹⁴⁴Tradução própria. No original: "*Coalition contractors and their sub-contractors as well as their employees not normally resident in Iraq, shall not be subject to Iraqi laws or regulations in matters relating to the terms and conditions of their contracts in relation to the Coalition Forces or the CPA. Coalition contractors and sub-contractors other than contractors and sub-contractors normally resident in Iraq shall not be subject to Iraqi laws or regulations with respect to licensing and registration of employees, businesses and corporations in relation to such contracts*".

A ordem nº 17 esteve em vigor até 2008. Neste ano, os acordos entre o governo iraquiano e estadunidense foram revisados. O novo acordo, assinado à luz da gradual retirada de tropas americanas assim como dos incidentes com as EMPs, principalmente o massacre na Praça Nisour, com grande difusão e apelo público, modificaram a situação e a jurisdição do governo foi restabelecida pelo artigo 12 do novo tratado¹⁴⁵.

Pode-se concluir, portanto, que nos casos do Afeganistão e Iraque, os acordos SOFA geraram muito mais direitos do que obrigações para as tropas americanas e para as EMPs. Como não são acordos recíprocos, estes tratados são índices representativos da ingerência das forças estadunidenses e de sua impunidade frente às populações locais, as quais são tratadas simplesmente como parte de um território ocupado. A argumentação norte-americana é que os acordos SOFA preservam direitos fundamentais que poderiam estar ameaçados em outros países devido a instituições frágeis ou ausência de mecanismos eficazes de controle, mas, no fim das contas, servem como uma saída para abusos por forças ocupantes e que geram tratados desiguais com fortes consequências sobre as populações locais.

Além do MEJA, outra porta de entrada para julgar crimes de EMPs seria o *Uniform Code of Military Justice* (UCMJ) de 1950, que se aplicaria a pessoas contratadas ou acompanhando as forças armadas¹⁴⁶. A diferença do UCMJ em relação ao MEJA, é que diferentemente deste, o código não se aplica a cenários de guerra mas também a “operações de contingência”. Ainda que o termo não seja exatamente claro e preciso, poder-se-ia aplicar a ideias mais amplas como por exemplo as diversas atividades ligadas ao combate contra o terror que os Estados Unidos empregaram na última década. Assim, possíveis crimes cometidos nos países em que os Estados Unidos mantêm operações mas não se encontram em guerra, como por exemplo no Paquistão, poderiam ser julgados pelo UCMJ (RYNGAERT, 2008). Mas esta questão não está totalmente aclarada, já que por se tratar de um código militar, há dúvidas sobre as garantias constitucionais e a

¹⁴⁵ No original: “Iraq shall have the primary right to exercise jurisdiction over United States contractors and United States contractor employees”.

¹⁴⁶ No original: “persons serving with, employed by, or accompanying the armed forces outside the United States”.

viabilidade de aplicá-lo a um civil, ainda que este esteja acompanhando missões das forças armadas (ELSEA; NAKAMURA; SCHWARTZ, 2008). Mais uma vez, a questão que impede disposições mais objetivas é o problema do *status* das EMPs nos conflitos e operações em que participam.

Ainda que os acordos SOFA abram espaços perigosos para salvaguardar determinados direitos, eles não retiram a responsabilidade americana de julgar as violações cometidas por empresas a seu serviço. Por que razão os casos envolvendo EMPs que chegam aos tribunais americanos são escassos em relação à coletânea de violações catalogadas nos últimos anos e menos ainda são aqueles casos em que há condenações. Quais são os embasamentos que configuram as sentenças em favor ou contra às EMPs? Para isso, é apropriado um rápido exame das principais sentenças judiciais proferidas sobre a matéria nos últimos anos.

4.1.2 Sentenças em tribunais estadunidenses

Nos EUA, o instrumento conhecido como *Alien Tort Claims Act (ATCA)* permite que cidadãos estrangeiros apresentem petições ante tribunais estadunidenses em relação à violações de direitos cometidas fora do território norte-americano. Desde 1990, o instrumento foi utilizado em diversos casos para punir crimes contra direitos humanos perpetrados por empresas multinacionais (RYNGAERT, 2008). Um caso de referência, por exemplo, é o caso *Wiva vs. Royal Dutch Petroleum et al.*¹⁴⁷ (New York Courthouse, 2009). A empresa de origem anglo-holandesa foi processada nos Estados Unidos por suposta cumplicidade em diversos crimes na Nigéria contra os direitos humanos. Por 12 anos houve incerteza sobre a competência das cortes americanas para acolher o caso. Ao final, a corte de Nova Iorque aceitou o caso, que terminou em 2009 com um acordo entre as partes em que a *Shell* pagou US\$15,5 milhões aos demandantes¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Disponível em: <<http://goo.gl/JTgTu>>.

¹⁴⁸ Recentemente, um caso análogo chegou até o foro da Corte Suprema dos EUA. O caso *Kiobel vs. Royal Dutch Petroleum (Supreme Court, 2013)* também aborda graves violações de direitos humanos que teriam acontecido com apoio da Shell em território nigeriano. A questão que chegou ao foro máximo da justiça era justamente a aplicabilidade do ATCA para reparar danos e violações de direitos cometidas fora do território dos EUA. A sentença

A questão central é: poderiam as EMPs à serviço dos Estados Unidos em outros países serem julgadas através deste mecanismo? Aqui se repetem problemas conceituais acerca da figura jurídica de empresas e se elas podem ser imputadas devido à violações de direitos humanos, crimes em que, a princípio, só se aplicam aos Estados. Os únicos recipientes dos DH são os Estados e, portanto, uma empresa não pode ser imputada com o crime de tortura, por exemplo. Um caso notável dentro desta perspectiva é o julgamento *Saleh vs. TITAN Corporation/CACI International*¹⁴⁹ (Supreme Court, 2011). Titan é uma EMP localizada nos Estados Unidos, subsidiária de *CACI International*, e que dentre seus diversos contratos com o governo norte-americano, estava encarregada dos trabalhos de detenção e condução de interrogatórios na prisão de Abu Ghraib, no Iraque. Funcionários desta empresa, juntamente com um grupo de militares, foram denunciados sobre as torturas sistematicamente realizadas nesta prisão.

O caso se iniciou em 2004 e se estendeu até 2011 e terminou com o rechaço da corte que alegou falta de competência para julgar o mérito das acusações. Segundo a corte, não há consenso se atos “*privados de tortura*” podem ser reclamados ante os tribunais americanos¹⁵⁰. No entanto, é importante observar que

(Disponível em <<http://goo.gl/yNIYM>>), proferida em 17 de abril de 2013 com cinco votos contra quatro, enfraquece o poder do ATCA ao declarar que a “mera presença corporativa dos EUA” não pode ser invocada para qualificar conduta relevante que implique na violação de direitos humanos fora de seu território. A decisão gerou polêmica e de fato não põe um ponto final no complexo problema do alcance da jurisdição americana e da responsabilidade empresarial fora do território estadunidense, mas certamente enfraquece o ATCA como porta para reparação de violações de direitos humanos (SAMP, 2013).

¹⁴⁹Disponível em: <<http://goo.gl/AS28C>>.

¹⁵⁰ No original (Disponível em <<http://goo.gl/y8JrQ>>): “the district court held that because there is no consensus that private acts of torture violate the law of nations, such acts are not actionable under the ATS’s grant of jurisdiction”. Sem embargo, entre os votos dos juízes houve uma dissidência, o voto do juiz Garland, que argumentou não haver nenhuma regra ou lei que expressamente proíba estes casos de serem recebidos pelas cortes americanas (PALOU-LOVERDOS; ARMENDÁRIZ, 2011). O ponto mais interessante da extensa argumentação são as dificuldades de estabelecer se os funcionários dessas empresas fazem parte da cadeia de comando do exército. Para o juiz, eles não integram a cadeia de comando, o que barraria parte do processo mas não impediria o avanço de um processo civil contra a empresa. O juiz conclui: “My colleagues reach a different disposition than I do under the combatant activities exception because they employ a different test for preemption. The test they adopt is as follows: ‘During wartime, where a private service contractor is integrated into combatant activities over which the military retains command authority, a tort claim arising out of the contractor’s engagement in such activities shall be preemptive’. But what does ‘integrated into’ mean? How ‘integrated’ into combatant activities must the contractor be? And what does ‘retains command authority’ mean in light of the DOD regulations discussed above? My colleagues have created a vague and amorphous test and,

todos os militares acusados em Abu Ghraib foram punidos, com penas que variaram de três meses até dez anos de reclusão de acordo com o grau de envolvimento e cumplicidade com as sessões de tortura¹⁵¹. O caso é um exemplo de que falhas e violações graves acontecem tanto nas fileiras do exército como nos círculos privados das EMPs, mas que no caso das forças armadas, existem dispositivos claros de punição. Além disso, como aponta LeRoy (2011), a falta de caminhos claros para processos contra empresas privadas em caso de violações como estas, faz com que demandantes tenham que esperar anos buscando artifícios judiciais para que ao final seus casos sejam rechaçados pelas cortes, o que contribui para o aumento da sensação de impunidade e agrava a própria imagem internacional dos Estados Unidos. O caso *Saleh vs. TITAN* é particularmente importante pois embasou outras sentenças favoráveis às empresas em outros julgamentos.

Outro caso relevante é o julgamento *Abtan et. al. vs. Prince et. al.*¹⁵² (*District Court of Virginia*, 2010) envolvendo as famílias vítimas do massacre da Praça Nisour (16 de setembro de 2007) contra Erik Prince, presidente da EMP *Blackwater*¹⁵³. Os demandantes acusavam Prince e suas empresas de crimes de guerra, execução sumária, ocultação de provas entre outras denúncias. O caso, que pedia compensação financeira e a punição dos envolvidos, terminou em 2010 com um acordo secreto entre as partes, mas sem nenhuma punição criminal aos empregados ou executivos da *Blackwater*¹⁵⁴.

Outros casos que chegaram as cortes americanas envolvendo EMPs são: *Marani Manook vs. Unity Resources Group*¹⁵⁵ (*Eastern District of North Carolina*,

in so doing, have invited precisely the kind of litigation they fear" (Disponível em <<http://goo.gl/hAHtg>> (p.32-69).

¹⁵¹ Além da reclusão, as penas incluíram multas e a perda das patentes militares.

¹⁵² Disponível em: <<http://goo.gl/TVzoQ>>.

¹⁵³ Neste caso, os réus eram parte do largo portfólio de EMSPs que Prince participava como sócio: *U.S. Training Center, Inc.* (antes *Blackwater Lodge and Training Center, Inc.*), *Blackwater Security Consulting LLC*, *GSD Manufacturing LLC* (antes *Blackwater Targets Systems*), *Raven Development Group LLC*, *Greystone Limited*, *The Prince Group LLC*, *Total Intelligence Solutions LLC*, e *Xe Services LLC* (antes *EP Investments LLC* e *Blackwater Worldwide*). Esse é um caso sintomático pois demonstra a complexidade das redes estabelecidas dentro do setor. Do lado dos demandantes, estavam quatro famílias dos mortos e mais 21 indivíduos feridos no incidente.

¹⁵⁴ Este foi o destino de um caso semelhante envolvendo a mesma *Blackwater*. No caso *Albazzaz et. al. vs. Prince et. al.* (<<http://goo.gl/tLNN3>>), a empresa, acusada da morte de um professor, um guarda iraquiano e um comerciante, além de ferir diversos civis, terminou em acordo financeiro secreto entre as partes.

¹⁵⁵ Disponível em: <<http://goo.gl/tCqJY>>. Em outubro de 2007, a senhora Manook conduzia seu veículo quando foi morta por um disparo de um funcionário da *Unity Resources Group*.

2007); *Mohamed et. al vs. Erinys International et. al.*¹⁵⁶ (Texas Southern District, 2007); *Jamie Leigh Jones vs. KBR*¹⁵⁷ (Eastern District of Texas); *Ramchandra Adhikari vs. Daoud & Partners, KBR et al.*¹⁵⁸ (Texas Southern District, 2004), entre outros (PALOU-LOVERDOS; ARMENDÁRIZ, 2011).

Por fim, há casos em que altas esferas da política foram acusadas de responsabilidade por violações cometidas por EMPs. O primeiro caso é *Donald Vance and Nathan Ertel vs. Donald Rumsfeld*¹⁵⁹ (North District of Illionois, 2006) no qual o ex-secretário de defesa do governo George W. Bush ocupou o banco dos réus. O caso é complexo. Em 2005, Vance e Ertel eram funcionários da EMP *Shield Group Security*. A empresa era suspeita de contrabandear armas para grupos rebeldes iraquianos. Os dois funcionários são recrutados secretamente pelo FBI para serem informantes no caso da *Shield*. Apesar de contribuírem com as investigações contra a empresa, os indivíduos foram presos e interrogados na base de *Camp Crooper*, uma prisão de segurança máxima no Iraque. Os dois homens alegam terem sido vítimas de tortura durante os interrogatórios. Em 2006, os dois empregados abrem um processo ante os tribunais norte-americanos contra o secretário de Defesa, presumindo que Rumsfeld era o homem mais alto da

¹⁵⁶ Disponível em: <<http://goo.gl/FKZF3>>. Em outubro de 2007, guardas da empresa *Erinys* abriram fogo contra um táxi, sem nenhum aviso prévio. Além disso, não prestaram primeiros socorros às vítimas que sofreram ferimentos graves. Não houve culpados e os acusadores tiveram que pagar US\$18.000 dólares à empresa para cubrir os gastos com o caso.

¹⁵⁷ A acusação partiu de uma mulher norte-americana que trabalhou na empresa *KBR*, subsidiária da *Halliburton*. Quatro dias após iniciar no seu novo trabalho no Iraque, a mulher alegou ter sido drogada e violentada por um outro funcionário da empresa dentro de uma base americana em Bagdá (*Camp Hope*). Além disso, a mulher acusou a empresa de eliminar provas do crime e de mantê-la presa em um container para impedi-la de denunciar o ocorrido. A empresa tentou bloquear uma ação civil na justiça argumentando que o contrato da funcionária possuía uma cláusula que proibía resolução de litígios entre empregados e empregador na justiça. Depois de seis anos, a justiça rechaçou o argumento da *KBR* e aceitou o caso. Porém, ao julgar o mérito da denúncia, o tribunal concluiu que não havia evidências suficientes. Assim como no caso *Erinys*, a decisão da corte se voltou contra a acusadora: Jamie Leigh Jones teve que pagar US\$145.000 para a *KBR* para ressarcir os gastos de advocacia (KIM, 2011). Além deste caso, a *KBR* está envolvida em outros quatro casos por abuso sexual: *Down Lemon vs. KBR*; *Mary Beth Kineston vs. KBR*; *Tracy Barker vs. KBR*; *Pamela Johnes vs. KBR*; *Linda Lindsey vs. KBR* (PALOU-LOVERDOS; ARMENDÁRIZ, 2011, p.310-311).

¹⁵⁸ Treze homens nepaleses foram contratados para trabalhar em hotéis e restaurantes na Jordânia. Quando chegaram em Amã, seus passaportes foram confiscados pela empresa e os trabalhadores foram enviados para uma base militar no Iraque. No caminho até a base, foram sequestrados e executados por insurgentes iraquianos. Houve somente um sobrevivente que teve que esperar 15 meses para que a empresa devolvesse seu passaporte. O caso terminou em 2010, com um acordo de US\$1 milhão. Disponível em <<http://goo.gl/lm02c>>.

¹⁵⁹ Disponível em: <<http://goo.gl/VgKCI>>.

hierarquia militar que permitia o uso de técnicas de tortura durante interrogatórios (PALOU-LOVERDOS; ARMENDÁRIZ, 2011). O caso se estendeu até novembro de 2012, quando o tribunal decidiu por oito votos contra três que Rumsfeld não poderia ser considerado culpado por incidentes acontecidos em zona de combate. Mais do que somente um caso polêmico envolvendo uma EMP, este é um julgamento chave para entender os limites e os abusos da tortura no âmbito da Guerra contra o Terror empreendida pelo governo George W. Bush.

O segundo caso envolvendo altos escalões da administração norte-americana é o julgamento *Munns et al. Vs Clinton et. al.*¹⁶⁰ (California Eastern District Court, 2006). Naquele ano, sete guardas da empresa *Crescent Security* escoltavam um comboio de 46 caminhões quando foram atacados por insurgentes iraquianos. Cinco dos guardas foram sequestrados e mortos, sendo quatro norte-americanos e um australiano. As famílias das vítimas processaram a Secretária de Estado argumentando sua responsabilidade sobre as atividades das EMPs com contratos junto ao Departamento de Estado atuando no Iraque, além de suposta omissão do Departamento em investigar o incidente e por não prover as famílias com informações sobre seus parentes. O julgamento terminou em agosto de 2012 sem nenhuma punição. De toda forma, o caso proporciona uma reflexão sobre o problema das responsabilidades hierárquicas sobre as atividades das EMPs e sobre o papel destas empresas na cadeia de comando de operações militares como as que aconteceram no Iraque.

Observa-se que há uma pluralidade de caminhos que, *a priori*, poderiam se aplicar às EMPs, mas que na prática há poucos casos apresentados às cortes americanas, e nos poucos casos julgados, não há uniformidade nas decisões ou uma jurisprudência cumulativa que sane os problemas de impunidade. A ausência de uma diretiva clara e unificada sobre o tema acaba criando um amplo espaço de manobra para a atuação desregrada das empresas. Os casos acima são representativos desse problema. É impossível dizer quantas outras violações ou casos não chegaram nem sequer à apuração dos fatos. Dos poucos casos que chegaram às instâncias derradeiras, acordos financeiros milionários colocaram fim aos julgamentos. Cria-se, portanto, a sensação de que graves violações de direitos humanos por parte das empresas podem simplesmente serem remediadas por

¹⁶⁰ Disponível em: <<http://goo.gl/zQudB>>.

acordos financeiros, como se fossem efeitos colaterais inevitáveis das intervenções dessas empresas¹⁶¹.

Apesar desta reiterada prática de impunidade, há um caso excepcional em que houve condenação de um funcionário de uma EMP. É o caso *United States vs. David Passaro*¹⁶² (*Eastern District of North Carolina*, 2004) no qual este último foi acusado de agressão contra um detento afegão em Asadabad, uma base norte-americana no Afeganistão. A petição pública contra o réu não fala de tortura senão de “intenção de ferir e agressão com sérios danos físicos”¹⁶³. O caso ocorreu em 2003 e o julgamento em 2009, concluído com a condenação do réu a 100 meses de prisão. O réu recorreu da sentença questionando a jurisdição da corte americana sobre o caso¹⁶⁴ (assim como nos outros julgamentos supracitados). Mas a palavra final da corte decidiu que como o caso se havia passado dentro de uma base norte-americana e, portanto, a jurisdição extraterritorial era plenamente aplicável pelo sistema judiciário estadunidense.

Levando em conta esse conjunto de casos, pode-se observar que não há um vazio jurídico total para tratar o novo tema das EMPs. No entanto os dispositivos existentes são confusos, pouco objetivos e por vezes contraditórios, sendo pouco adequados para o tratamento do tema e aos novos desafios que a presença destas empresas trazem para o campo da segurança. O resultado disto é um déficit de justiça e *accountability* no tratamento dessas empresas. Ryngaert (2008) aponta que

¹⁶¹ Como por exemplo, o caso *Al-Quraishi et. Al. Vs. Nakhala et. al.* (Disponível em: <<http://goo.gl/wEc3p>>, *District of Maryland*, 2008) no qual a empresa *L-3 Communications* (parte da *CACI International*) foi acusada de abusos de prisioneiros no Iraque, caso que terminou em 2011 com um acordo confidencial entre as partes. A mesma *CACI International* está envolvida em um processo semelhante - *Al-Shimari vs. CACI et. al.* (Disponível em: <<http://goo.gl/t2IW6>>) - que ainda está em julgamento.

¹⁶² Disponível em: <<http://goo.gl/t2tBA>>.

¹⁶³ No original: “*Intent to do body harm and assault resulting in seriously body injury*”.

¹⁶⁴ A apelação da sentença também sugeria que o réu apenas utilizou os métodos recomendados pela CIA para o interrogatório de pretensos terroristas em “campo de batalha”. Esta defesa revela um aspecto sintomático dos frouxos limites de uma doutrina de segurança que defendeu abertamente a utilização da tortura como meio legítimo de interrogatório. No entanto, o tribunal rechaçou a apelação do réu, afirmando (no original): “*What Passaro instead contends is that § 113 provided him no notice that a ‘battlefield interrogation’ of a terrorist suspect conducted by the CIA constituted assault. That argument fails for several reasons. First, it rests on Passaro’s mischaracterization of the facts underlying the charges brought against him. No true ‘battlefield interrogation’ took place here; rather, Passaro administered a beating in a detention cell. Nor was this brutal assault ‘conducted by the CIA’ — rather, Passaro was a civilian contractor with instructions to interrogate, not to beat. In any event, § 113 contains no exceptions for a victim’s status as an alleged terrorist or a perpetrator’s status as a federal agent*”.

o *Alien Tort Claim* poderia ser uma porta promissora para sanar este problema no caso norte-americano, mas a atuação dos tribunais diante da novidade das EMP tem recuado nas decisões, exatamente pela falta de maior clareza ou diretriz sobre o problema. Assim, muitos casos graves de violações contra os direitos humanos terminaram impunes. Ainda há casos em trânsito na justiça, mas não há perspectiva de grande mudança na postura do judiciário sobre o tema¹⁶⁵. Na realidade, a questão das EMP demanda um amplo debate político e uma decisão clara sobre seu papel dentro da política externa norte-americana, impondo limites e regras para estas empresas. Por ser uma matéria política, esse debate caberia ao Congresso norte-americano.

4.1.2 Controles do Congresso e Projetos de Lei

O Congresso estadunidense tem o poder de supervisão sobre a atividade do Executivo e suas agências. Possui também a faculdade de declarar guerra e de aprovar os orçamentos de defesa e segurança.

O interesse do Congresso pela matéria das EMPs é crescente, como demonstra a encomenda por ele de vários estudos e investigações sobre o tema. Muitas das descobertas e problematizações resultantes dos trabalhos do Congresso já foram tratadas ao longo deste trabalho. É importante frisar os trabalhos de uma comissão especial criada pelo Legislativo para analisar os contratos firmados durante as guerras do Iraque e Afeganistão. A *Contracting Wartime Commission* (CWC) foi criada em 2008 com mandato até 2011 e identificou uma série de problemas com a contratação de EMPs. No entanto, uma contradição importante desta comissão demonstra o problema do *accountability* democrático sobre o papel das EMPs. A CWC foi lançada pelo Congresso para dar transparência e visibilidade

¹⁶⁵ Como fator adicional para uma análise abrangente do papel do judiciário, vale apontar uma recente pesquisa que afirma que a formação de juízes (em 2011) da Suprema Corte, é a formação mais *pro-business* do foro desde o final da Segunda Guerra Mundial (EPSTEIN; LANDES; POSNER, 2013). A formação analisada incluía dois juízes apontados por Ronald Reagan, um apontado por George W. H. Bush, dois por Bill Clinton, dois por George W. Bush e dois por Barack Obama. Este fator não pode ser desconsiderado para compor o grande pano de fundo que rege todas as políticas de uma década de neoliberalismo agressivo.

aos problemas causados pelas EMPs na atuação externa dos EUA. Os trabalhos da Comissão geraram interessantes materiais de análise¹⁶⁶, mas parte das entrevistas e informações relevantes foram classificadas como material secreto, tornando muitos arquivos inacessíveis para consulta pública até 2031 (WIENS, 2011).

Isso leva a uma questão central: se a matéria das EMP não é um tema estranho ao Congresso, mas, justamente o oposto, é um problema reconhecido pela casa, por que esta não legislou adequadamente sobre a matéria? Um exame detalhado do problema exigiria um trabalho exclusivamente dedicado ao papel do Legislativo. Para efeitos da análise proposta, destacar-se-ão alguns dos projetos mais relevantes que circularam pelas mãos dos congressistas estadunidenses.

O primeiro projeto possui um significado importante pois foi dirigido pelo então senador Barack Obama. O projeto, intitulado “*Transparency and Accountability in Military and Security Contracting*” foi apresentado em 16 de fevereiro de 2007, exatamente nove dias depois do senador Obama declarar sua candidatura para a presidência dos EUA. O projeto de lei começa expondo as razões abundantes que clamam por um marco regulatório que possa melhorar o controle do governo federal sobre estas companhias. Em suas disposições práticas, o projeto obrigaria as agências federais a maior transparência nos contratos, tornando pública uma série de informações sobre estes e reforçando a idéia de que funções governamentais ou que sejam consideradas críticas para os objetivos do Departamento de Defesa não possam ser terceirizadas.

À parte das disposições mais gerais sobre a transparência dos contratos, o ponto mais sensível do projeto é o artigo que emenda o MEJA para expressamente estabelecer, sem lugar a dúvidas, que a jurisdição dos tribunais americanos também se aplicaria aos contratistas privados. Mas o projeto também tem suas debilidades. A lei não impediria, por exemplo, que contratistas privados conduzissem interrogatórios ou realizassem “segurança tática”, o que seguramente não reduz as zonas cinzentas de operação das EMPs.

O projeto teve uma vida curta e não avançou além da comissão especial do Senado para os Serviços Armados (*Senate Armed Services*), conseguindo o apoio de 34 senadores de ambos partidos majoritários (correspondente a um terço dos 100 senadores). Contudo, é notável a existência deste projeto, até então pioneiro,

¹⁶⁶ Como por exemplo, a conclusão de que pelo menos US\$60 bilhões foram desperdiçados com contratos terceirizados ao longos das guerras do Iraque e Afeganistão.

ainda mais por ser uma proposta assinada por aquele que seria o presidente dos EUA, em menos de um ano e meio depois de propor a lei. É também significativo o silêncio do ex-senador Obama sobre a matéria depois de aceder à Casa Branca e assumir o posto presidencial que, constitucionalmente, é o chefe máximo das forças armadas norte-americanas.

Outro projeto que teve vida curta mas é significativo pelo seu conteúdo foi o *STOP*¹⁶⁷ (*Stop Outsourcing Act*) apresentado pelos representantes Jan Schakowsky¹⁶⁸ (Democrata) e Bernie Sanders (independente) em novembro de 2007. O objetivo da lei era claro: proibir a utilização de contratistas privados em cenários de conflito, visando devolver às forças armadas suas principais responsabilidades e que foram terceirizadas ao longo das décadas de 1990 e 2000 (DEL PRADO; TORROJA 2011, p.39). Diferentemente da proposta de Obama, o *STOP* não pretendia somente dar mais transparência aos contratos, senão que propunha fechar as portas para a privatização de funções das forças armadas. Assim, o projeto considerava “funções críticas” do governo quase todos os campos nos quais floresceram a contratação de EMPs.

O projeto não avançou já que seu caráter expressamente proibitivo não encontrou apoio nas fileiras do Congresso. Alcançou 32 assinaturas de apoio, número semelhante ao projeto de Obama, e foi engavetado. A senadora Jan Schakowsky chegou a apresentar uma versão atualizada do projeto, mas novamente a lei não obteve o apoio necessário.

Por fim, outro projeto que merece destaque é a criação do *CEJA* (*Civilian Extraterritorial Jurisdiction Act*), proposta endossada por dois projetos diferentes mas que coincidem em seus fins: o projeto H.R 2136¹⁶⁹ de autoria do deputado democrata David Price, e o projeto S.1145¹⁷⁰ redigido pelo senador democrata Patrick Leahy, ambos de 2011. A proposta se resume à criação de um código semelhante ao MEJA, porém especificamente direcionado para contratistas civis operando sob o comando dos Estados Unidos. A criação de um novo código poria fim a qualquer dúvida interpretativa dos códigos militares e estenderia o poder de

¹⁶⁷ Disponível em: <<http://goo.gl/ICZ2n>>.

¹⁶⁸ A Senadora Jan Schakowsky é representante de Illinois, mesmo Estado pelo qual Obama era senador.

¹⁶⁹ Disponível em <<http://goo.gl/RjBDs>>.

¹⁷⁰ Disponível em <<http://goo.gl/Ms4MF>>.

julgar e penalizar todos os funcionários a serviço das agências estadunidenses (DOYLE, 2012)¹⁷¹.

O CEJA poderia preencher o vácuo de jurisdição que permite às EMPs operarem com larga impunidade. No entanto, ambos os projetos não avançaram além do comitê especial de justiça, sofrendo uma derrota prematura e mantendo a controvérsia sem resolução pelas vias do legislativo norte-americano.

4.2 Iniciativas Institucionais de Regulação no marco das Nações Unidas

Grande parte dos projetos visando regular as EMSPs¹⁷² está sendo desenvolvidos no âmbito internacional. Aqui, expor-se-ão as principais iniciativas em foro internacional que pretendem criar “regulações convencionais”. Recebem esta denominação pois pretendem criar tratados internacionais vinculantes que gerem direitos e obrigações para as partes contratantes. Neste sentido, destacam-se os trabalhos das Nações Unidas, o foro mais importante para a discussão do tema devido a sua representatividade e a abrangência de seus trabalhos.

Em 2005, a Comissão dos Direitos Humanos, órgão precursor do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, criou o “Grupo de Trabalho sobre o uso de Mercenários”¹⁷³ sob o mandato de cinco *experts* independentes. Através da resolução E/CN.4/RES/2005/2¹⁷⁴, a extinta Comissão dos Direitos Humanos criou o Grupo para dar continuidade aos trabalhos do Relator Especial sobre o tema do

¹⁷¹ Com exceção de funcionários locais, os quais continuariam sendo objeto das leis nacionais do Estado territorial.

¹⁷² Nos próximos subcapítulos, excepcionalmente, o termo EMP será substituído por EMSP. Esta modificação serve para respeitar o término utilizado pelos projetos de regulação que serão discutidos a seguir. Como já foi abordado anteriormente nesta dissertação, especificamente no subcapítulo 2.4, ambos os termos são utilizados de maneira intercambiável em boa parte da bibliografia ou possuem pouca diferença prática que requeira uma diferenciação conceitual. Assim, por um imperativo de conveniência e para respeitar a terminologia dos projetos de regulação, o objeto de estudo passará a ser denominado como empresas militares e de segurança privada.

¹⁷³ O nome completo do grupo é “Grupo de Trabalho sobre o Uso de Mercenários como meio de violação dos direitos humanos e impedimento do exercício ao direito da autodeterminação”.

¹⁷⁴ Disponível em <<http://goo.gl/KkpJf>>.

mercenarismo, posto que havia sido criado em 1987, ampliando o âmbito de atuação do mecanismo e expandindo sua composição.

De fato, o tema das EMSPs havia aparecido nos trabalhos do Relator Especial, como evidencia o informe de 2005 apresentado à Assembleia Geral¹⁷⁵. Neste documento, ele cita os problemas da definição de mercenários nas Convenções de Genebra com o crescente setor de segurança privada. Mais além dos tratados de Genebra, para o relator, a “Convenção Internacional contra o Recrutamento, a Utilização, o Financiamento e o Treinamento de Mercenários”¹⁷⁶ de 1989 tampouco resolve os problemas conceituais da matéria, além de ser um tratado com pouca representatividade já que somente 32 nações de pouca expressão internacional ratificaram-no¹⁷⁷. O informe também suscita a possibilidade de que as Nações Unidas recorram à contratação destas empresas, tema que será abordado com mais detalhe na seção seguinte.

O Grupo criado pela ONU está composto por um coletivo de *experts*, um de cada continente, respeitando o princípio de distribuição geográfica equitativa da organização. Além disso, a presença de *experts* de cada continente facilitaria a possibilidade de cooperação direta com os Estados. No entanto, como comenta um de seus integrantes, José Luiz Gómez del Prado (2011), o Grupo segue sem receber apoio de vários países, em especial de Europa Ocidental e dos EUA que possuem certa resistência aos trabalhos do coletivo. Os países deste bloco manifestaram preferência de que o tema fosse tratado em outro foro das Nações Unidas, mais especificamente na Sexta Comissão da Assembleia Geral, encarregada de temas de Direito Internacional. O bloco também argumentou, sobretudo a delegação britânica, que o tema do mercenarismo seria uma matéria ligada ao contexto da descolonização dos anos 60 e 70 e, portanto, seria impreciso misturar o tema da segurança privada com o mercenarismo (DEL PRADO, 2008), posição sustentada pelos EUA igualmente. Portanto, para entender o lugar e a intencionalidade do Grupo criado pela ONU é necessário levar em conta os votos que o criaram: 35

¹⁷⁵ Disponível em <<http://goo.gl/ZrHgF>>. Consultar também os informes do Relator Especial à Comissão dos Direitos Humanos no ano de 2005. Disponíveis em <<http://goo.gl/I3HUV>> .

¹⁷⁶ Disponível em <<http://goo.gl/dhhGR>>.

¹⁷⁷ O Tratado foi ratificado por: Arzerbaijão, Barbados, Bielorrússia, Bélgica, Camarões, Costa Rica, Croácia, Cuba, Chipre, Georgia, Guiné, Honduras, Itália, Líbia, Libéria, Maldivas, Mali, Mauritânia, Nova Zelândia, Perú, Qatar, Moldávia, Árabia Saudita, Senegal, Seychelles, Suriname, Síria, Togo, Turcomenistão, Ucrânia, Uruguai e Uzbequistão. Disponível em <<http://goo.gl/NAi6m>>.

votos a favor da resolução, 12 contra e três abstenções. Os votos favoráveis partiram dos BRICS (com exceção da Índia), do bloco africano e de países árabes e islâmicos, enquanto os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos votaram contra.

O principal trabalho do Grupo das Nações Unidas tem sido, até o momento, visitar os países envolvidos na rede transnacional de atuação das EMSPs e assim oferecer um panorama de como atuam estas empresas, a dimensão do seu mercado e os caminhos para regular a indústria, o que supostamente culminaria em uma convenção internacional para a regulação destas empresas. Suas visitas se concentram em três grupos de países: países exportadores de serviços (sobretudo Reino Unido e Estados Unidos), países importadores de serviços (como Iraque e Afeganistão) e países de onde provêm os nacionais que atuam destas empresas (como Chile, Equador, Fiji, Honduras, Peru, África do Sul, etc.) Até princípios de 2013, o grupo conduziu 11 visitas¹⁷⁸ e solicitou outras 14¹⁷⁹, evidenciando a complexidade do tema e seu caráter transnacional. Além disso, o Grupo coletou e reuniu diversas denúncias contras EMSPs e agrupou as violações em oito grupos de graves delitos contra os direitos humanos: detenção arbitrária, execuções sumárias, criminalização de imigrantes, ameaça da livre-determinação, discriminação, tráfico de pessoas e tortura. À parte das violações dos DH, o grupo também coletou denúncias sobre as péssimas condições de trabalho que estas empresas costumam submeter seus empregados, incluindo jornadas de trabalho excessivamente longas (mais de 12 horas), falta de pagamento, desatenção de serviços e equipamentos básicos e assédio moral (DEL PRADO; TORROJA, 2011, p.27).

4.2.1 Nações Unidas e o Projeto para regulação das EMSPs

O Projeto das Nações Unidas, cuja primeira versão foi finalizada em 2011 pelo Grupo Especial de Trabalho¹⁸⁰, foi o resultado de amplas consultas realizadas pelo Grupo com os setores governamental, privado e com a sociedade civil. O

¹⁷⁸ Equador (2006), Honduras (2006), Fiji (2007), Peru (2007), Reino Unido (2008), EUA (2009), Afeganistão (2009), Guiné Equatorial (2010), África do Sul (2010), Iraque (2011) e Chile (2012).

¹⁷⁹ As próximas visitas incluem: Armênia, Azerbaijão, Bolívia, República Central Africana, Chade, Colômbia, Camarões, Costa do Marfim, Gana, Honduras, México, Papua Nova Guiné, Sudão e Zimbábue.

¹⁸⁰ Disponível em: <<http://goo.gl/Ju12qm>>.

Projeto está organizado em 49 artigos divididos em seis partes. Seu objetivo geral é traçar os limites para a atuação dessas empresas e salvaguardar as prerrogativas que garantem o Estado de Direito. Diferentemente do projeto de Montreaux, tratado com maior detalhe no próximo capítulo, o documento das Nações Unidas busca uma base para uma convenção internacional que possa ter caráter vinculante para os Estados-parte. A iniciativa da ONU “não estabelece regras diretas para as EMSPs, mas tão somente obrigações diretas para os Estados”¹⁸¹ (DEL PRADO; TORROJA, 2011, p.107). Ou seja, reforça a necessidade de que o Estado recobre as funções de exercício e controle sobre o uso da força. As empresas não são o objeto direto da possível convenção, pois não há consenso sobre a subjetividade internacional de empresas privadas. Assim, o que propõe o Grupo das Nações Unidas é um tratado que crie regras básicas acordadas multilateralmente que cada Estado deverá exercer em seu território sobre estas empresas¹⁸².

Além de instigar a criação de regras de controle e licença para estas empresas em âmbito nacional¹⁸³, o Projeto alerta para a necessidade de cooperação internacional e intercâmbio de informações entre os países já que a matéria é uma questão transnacional por excelência. Assim, o Projeto desempenharia a função de harmonizar as legislações nacionais, estabelecendo padrões mínimos de regulação, reduzindo os espaços discricionários em questões polêmicas e permitindo uma uniformidade na regulação do setor¹⁸⁴ (WHITE, 2011).

¹⁸¹ No original: “no establece reglas para las obligaciones directas a las EMSPs, tan sólo obligaciones directas a los Estados”.

¹⁸² Neste sentido, o Projeto segue os passos de outros tratados das Nações Unidas como os “Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos” assinado em 2011 e que se baseia em três pilares “o dever do Estado de proteger contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros, incluindo empresas, através de políticas, regulamentos e julgamentos; a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos, o que significa evitar infringir os direitos dos outros e abordar os impactos adversos que podem vir a ocorrer; e o maior acesso das vítimas a recursos efetivos, judiciais ou não” (ONU, 2011).

¹⁸³ Para que haja centralização e controle público das informações. Além disso, o documento reforça a idéia de que os órgãos reguladores sejam comandados por agências estatais. Essa diretiva contraria opiniões como a do Reino Unido que defendem a existência de um código de conduta e que este seja supervisionado por associações da própria indústria (WHITE, 2011).

¹⁸⁴ White (2011) aponta que o Projeto se assemelha a outros tratados internacionais de direitos humanos ou antiterrorismo nos quais se exige a criação de legislações nacionais que preencham os vazios jurídicos nas leis nacionais e mantenham os diferentes códigos atualizados. Além disso, esses tratados costumam ter um Comitê que funciona como órgão de supervisão para assegurar que os países contratantes mantenham suas legislações adequadas ao modelo e que os julgamentos sobre a matéria do tratado sejam justos e eficazes.

O documento das Nações Unidas provisoriamente utiliza o termo “Empresas Militares” ainda que reconheça as dificuldades conceituais de nomear essas empresas. Um dos problemas do Projeto é decisão sobre a aplicação de suas normas a empresas de segurança privada que atuem em âmbito interno.

Um aporte interessante do Projeto de Convenção é a distinção que faz das partes contratantes. Nos apartados J a L do artigo 2º, o Projeto diferencia entre Estados Contratantes (aqueles que contratam os serviços de uma empresa); Estados de Operação (aqueles em que operam as EMSPs); Estados de Origem (aqueles em que estão localizadas as sedes das corporações) e Terceiros Estados (aqueles de onde provêm seus funcionários) (DEL PRADO; TORROJA, 2011, p.107). É importante fixar que todos possuem responsabilidades no controle das EMSPs, mas há um peso maior para os países contratantes, para os países de operação e para os países de origem¹⁸⁵.

Uma das definições mais importantes do Projeto é o “Âmbito de Aplicação” apresentado pelo artigo 3º. O Projeto pretende-se aplicável a “todas as situações que se definam ou não como um conflito armado”, o que certamente cria uma cobertura vasta que leva em conta que a segurança privada é um fenômeno complexo que, cada vez mais, está presente em situações que não necessariamente se classificam como conflitos internacionais: distúrbios interiores, centros urbanos violentos, situações de manutenção da paz, combate contra o terrorismo, etc¹⁸⁶.

O Projeto enuncia, além do necessário respeito e cumprimento de normas dos direitos humanos, do direito humanitário e do direito do trabalho, o problema da violação da livre-determinação dos povos, já que a prática de contratar uma EMSP para atuar em outro território, usurpando funções que sejam inerentes ao Estado, constitui uma grave violação deste princípio, como se pode observar muitas vezes nos casos do Afeganistão e Iraque.

¹⁸⁵ White (2011) comenta sobre a possível aplicação do precedente criado pelo caso do “Canal de Corfu” julgado pela CIJ e que aplicado ao caso das EMSPs, poderia implicar na culpabilidade do Estado de Origem por abrigar entidades que ferem os direitos de outros Estados ou que são responsáveis por violações em territórios soberanos de outros países. Segundo o autor, o princípio do caso “Velazquez-Rodríguez” da Corte Interamericana de Direitos Humanos também seria aplicável, possibilitando a imputação de culpa ao Estado de Origem pela falta de diligência no controle de empresas em seu território que deliberadamente violem direitos humanos em outros Estados soberanos.

¹⁸⁶ Neste ponto, o Projeto se diferencia da Iniciativa Suíça (que será tratada mais adiante), já que o Documento de Montreux que se restringe a conflitos armados, enquanto o Código Internacional de Conduta fala, de maneira muito genérica, de “ambientes complexos” de segurança.

O artigo 6º do Projeto trata diretamente da soberania estatal e afirma que todos os Estados devem garantir que a atividade das EMSPs não mine a soberania de outros países, sua integridade territorial ou que não intervenham nos assuntos domésticos de outras nações. Ainda que seu conceito original seja necessário e correto, esta questão está no núcleo dos problemas políticos gerados pelas EMSPs nas operações militares norte-americanas, por exemplo.

O artigo 7º dá um passo adiante ao apontar que diretores e administradores de EMSPs poderiam ser responsabilizados por crimes cometidos por funcionários sob sua autoridade e controle. Este seria um grande avanço para responsabilizar não somente os empregados transgressores mas para punir também a alta hierarquia dessas empresas, consequentemente disciplinando sua atuação.

Já no seu artigo 8º, o Projeto apresenta um de seus pontos mais importantes. O apartado, intitulado “Proibição do Uso da Força”, proíbe a participação de EMSPs em conflitos ou ambientes políticos como parte das forças armadas, apoiando politicamente alguma das partes beligerantes. Essa cláusula se baseia, principalmente, nos casos dos anos 1990 em que algumas empresas tiveram papel decisivo em conflitos civis no continente africano, como já abordado neste trabalho. Assim, o artigo 8º proíbe, expressamente, a participação destas companhias nas seguintes situações: a) mudança de regime político através da força; b) modificação de fronteiras nacionais; c) violação da soberania ou apoio da ocupação estrangeira de um terceiro Estado; d) ataques deliberados contra civis ou danos desproporcionais à população, o que inclui – i) atentar contra a vida e a segurança de civis; ii) expulsar ou deslocar forçosamente pessoas; iii) limitar a liberdade de movimento dos civis; iv) restringir o acesso a recursos e meios de subsistência, bem como acesso a lugares sagrados e de culto religioso.

Como se pode observar, as restrições do Projeto são vastas e pouco exequíveis. Se observado o caso do Afeganistão e Iraque, por exemplo, diversas EMSPs teriam violado pelo menos um destes artigos. É necessário refletir os limites da proposta e sua viabilidade política, já que depende da concordância e ratificação dos Estados. Será que a proposta é realista ou exagera em seu conteúdo idealista, tornando-se inaplicável? Se considerado a necessidade urgente de regular a matéria e estancar a mercantilização da segurança, pode-se concluir que a proposta é coerente com seus fins. Porém, estas definições criaram obstáculos polêmicos para

a ratificação do Projeto, principalmente por parte dos países de maior peso na questão, como os Estados Unidos.

Outro ponto sensível do Projeto é seu artigo 9º que proíbe a contratação ou delegação de funções inerentes ao Estado. Como visto no caso norte-americano, este é quiçá o ponto fundamental para definir o futuro das EMSPs. O artigo do Projeto pretende proibir a contratação de EMSPs para aquelas atribuições que se consideram essenciais e indissociáveis da noção de Estado. Reconhece, assim, que a soberania é mais que uma questão de governo e sim uma noção básica que define o Estado moderno e o sistema internacional, sendo, portanto, intransferível. A questão é, no fundo, muito mais complexa, pois suscita um problema essencialmente teórico sobre o “monopólio do uso da força” e se este seria um princípio consuetudinário do Direito Internacional¹⁸⁷ (DEL PRADO; TORROJA, 2011, p.114-116). Esta questão está presente em todo o debate político e teórico sobre o tema, e é um dos problemas centrais para um possível acordo futuro.

Ao delimitar como funções inerentes do Estado a participação em cenários hostis, operações bélicas e de combate, a captura de prisioneiros, as tarefas de inteligência e transferência de conhecimentos com aplicações militares, de segurança e policiais, o exercício de funções de polícia e outras atividades conexas,

¹⁸⁷ Aqui há um desafio teórico complexo. Aquilo que se define como soberania e monopólio legítimo da força existe como uma regra objetiva ou somente como um costume da sociedade de Estados? Pensando através de um exemplo, considerar-se-ia ilegal a iniciativa de mercenários em golpes de Estado, assim como seria impensável, desde o ponto de vista soberano, que uma EMSP declarasse guerra a outro sujeito. Poder-se-ia afirmar que a soberania, portanto, não se resume ao emprego físico da força, mas somente à autoridade de usá-lo e delegá-lo? Kelsen (1979, p.456-457) diz que *“La afirmación de que la soberanía es una cualidad esencial del Estado significa que el Estado es una autoridad suprema. La ‘autoridad’ suele definirse como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de inducir como el derecho o poder de expedir mandatos obligatorios. El poder real de inducir a otros a que observen determinado comportamiento no basta para constituir una autoridad. El individuo que es o tiene autoridad debe haber recibido el derecho de expedir mandatos obligatorios, de tal manera que otros individuos se encuentren obligados a obedecer. Tal derecho o poder sólo puede ser conferido a un individuo por un orden normativo. Así pues, la autoridad es originariamente la característica de un orden normativo. Sólo un orden normativo puede ser ‘soberano’, es decir autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de ‘mandatos’ y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser ‘soberano’ en el sentido propio del término. Atribuir a un poder físico la ‘soberanía’ sólo significaría, según parece, algo así como la propiedad de ser una causa primera o prima causa”*. Esta é uma matéria longe de esgotamento e que encontra diferentes desdobramentos no campo do Direito, da Ciência Política, da Sociologia, da História, etc. Aqui, apenas se levanta a questão a fim de problematizar o significado das EMSPs para o postulado básico do “monopólio sobre o uso da força”.

o artigo 9 acaba diminuindo os espaços de atuação e limitando a prática da terceirização. Sua assertividade é, no entanto o cerne de um impasse político, já que não há consenso entre os Estados, e nem mesmo entre os expertos do Grupo de Trabalho, sobre quais atividades devem ser consideradas funções inerentes do Estado. Os países que se demonstraram contrários às disposições do Projeto argumentaram que cada Estado tivesse a faculdade de definir o que é ou não é uma função inerente ao Estado. No entanto, a adoção de uma medida discricionária não representaria nenhum avanço à proposta multilateral de controle, permitindo a continuação das atuais práticas, deixando as portas abertas para a terceirização agressiva quando se julgue apropriado¹⁸⁸.

A terceira parte do Projeto versa sobre a necessidade e obrigação dos regimes jurídicos nacionais de supervisionar as EMSPs. Como já foi mencionado anteriormente, a regulação das EMSPs é um tema de amplitude internacional devido à transversalidade do fenômeno, Mas isto não exclui a importância primária que possuem os Estados nacionais para controlar estas empresas. Isso se daria, sobretudo, pela criação de normas e sistemas de licencias para o setor. A necessidade de um mecanismo de registro transparente e centralizado para agregar estas empresas se apresenta como o desafio mais urgente do problema, já que o mercado atua com fronteiras maleáveis e pouco definidas. A perda destas licenças para aquelas empresas que cometem violações graves de direitos humanos seria uma forma (mas não auto-suficiente) de punir os transgressores¹⁸⁹. O fato é que enquanto não haja dispositivos que possam sancionar as empresas indulgentes, as EMSPs seguirão sua busca pelo lucro sem nenhum constrangimento.

No tocante aos direitos laborais, o Projeto reitera os compromissos internacionais da OIT, assim como o respeito às regras trabalhistas do Estado de Origem (art. 17.3). Como muitas empresas contratam estrangeiros para trabalhar em

¹⁸⁸ Esta não é uma questão técnica, senão de ideologia (WHITE, 2011, p.138). Mesmo os principais defensores do livre-mercado defendem que o Estado deve manter o monopólio legítimo sobre o uso da força. No entanto, as opiniões sobre as atividades derivadas do que se entende sobre uso da força sugerem caminhos e possibilidades distintas, um campo de batalha entre diferentes concepções de mercado e política, onde a ideologia – sobretudo neoliberal – joga um papel central.

¹⁸⁹ Vale lembrar que a perda da licença não pode ser o único meio de punição já que muitas empresas facilmente modificam seu nome e pessoa jurídica e assim continuam a atuar e a ganhar contratos federais, como no caso da *Blackwater* que modificou várias vezes seu nome e continuou angariando contratos com o Departamento de Defesa.

países terceiros, há, de fato, diversos relatos de não cumprimento de direitos trabalhistas básicos.

Outro ponto sensível é sobre o estatuto que teriam os empregados das EMSPs, sobretudo a questão de se são ou não combatentes. Alguns artigos do Projeto ajudem a dirimir a questão, mas não esgotam os problemas. Por exemplo, seu artigo 18.2 estabelece que os Estados devem zelar para que as EMSPs se utilizem, na medida do possível, meios não violentos e limitem ao máximo o uso de armas de fogo. O artigo 18.6, por exemplo, deixa claro que caso EMSPs entrem em combate ou estejam acompanhando unidades militares, estariam regulado pelas mesmas normas que os militares do Estado contratante, assim como pelas regras do Direito Humanitário Internacional. Por fim, o artigo 18.7 afirma que incidentes envolvendo EMSPs devem ser comunicados imediatamente às autoridades competentes. Não fica claro, no entanto, quem seriam estas autoridades (polícia do Estado Território ou superiores do Estado contratante). De acordo com White (2011, p.139), a intenção geral seria aproximar a conduta das EMSPs ao modelo dos capacetes-azuis das Nações Unidas, os quais podem condizer armas, mas cuja ação está restrita a situações de ameaça à vida ou à agressão física por terceiros¹⁹⁰.

A quarta parte do Projeto aborda a “Responsabilidade do Estado de impor sanções penais, civis ou administrativas aos infratores e de proporcionar recursos reparatórios às vítimas”. Além do já referido sistema de licenças e a possibilidade de revogação da mesma, o Projeto insta a necessidade de meios de punir as pessoas jurídicas e físicas envolvidas em casos de violação, inclusive cláusulas de extradição para os crimes previstos no Projeto (DEL PRADO; TORROJA, 2011).

O Projeto também prevê a possibilidade de um fundo de compensação¹⁹¹ para as vítimas, administrado pela Secretaria das Nações Unidas e que funcionaria de forma complementar às compensações que sejam pagas diretamente pelas empresas (Art.28). Assim como outros tratados de direitos humanos, o Projeto pretende criar um Comitê de Regulação, Supervisão e Controle sobre as EMSPs formado por especialistas independentes. A idéia é que o Comitê centraliza as

¹⁹⁰ Não cabe aqui discutir os limites desta definição que também é alvo de críticas e considerações sobre o mandato das forças das Nações Unidas. Para uma discussão específica sobre o tema consultar White (2009) – “*Empowering Peace Operations to Protect Civilians. Form over Substance?*”.

¹⁹¹ O projeto é omissos quanto à natureza do financiamento para compor o fundo. Isto dificulta a aprovação da proposta, tendo em vista que poderia, hipoteticamente, significar a criação de obrigações financeiras para os Estados-parte.

informações sobre as EMSPs, realize informes regulares sobre sua atuação e receba denúncias sobre a atividade destas empresas. Seu mandato funcionaria sob a autoridade e comando da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Por último, é necessário destacar a criação do Grupo Intergovernamental pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas através da Resolução 15/26. O grupo de composição aberta para todos os países interessados tem como objetivo discutir em nível estatal o Projeto elaborado pelo Grupo especial de trabalho. Em seu primeiro encontro, em Maio de 2011, houve ampla participação da comunidade internacional, com 72 delegações nacionais¹⁹². O Grupo Intergovernamental representa um avanço, na medida em que os trabalhos do Grupo de Especial de Trabalho agora se elevam ao nível multilateral para serem discutidos pelos Estados, ganhando maior peso político

4.2.1 As EMSPs nas operações de paz das Nações Unidas

Além dos trabalhos sobre uma possível convenção internacional consolidada através do Projeto, o Grupo Especial de Trabalho anunciou, em março de 2013, que conduzirá uma pesquisa sobre a possibilidade de operações de *peacekeeping* das Nações Unidas utilizem EMSPs. Este é um gesto importante, pois sinaliza que apesar de advogar um rígido controle do setor privado de segurança, as Nações Unidas não descartam a possibilidade de que, no futuro, essas empresas possam ser uma alternativa para prover segurança a missões humanitárias. Esta não é a primeira vez que esta possibilidade é levantada dentro da instituição. De fato, a organização já utiliza serviços de empresas do setor, sobretudo em funções de

¹⁹² Afeganistão, Angola, Argélia, Argentina, Áustria, Arzerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Costa do Marfim, Costa Rica, Cuba, República Tcheca, Equador, Egito, Guiné Equatorial, Estônia, França, Alemanha, Gana, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Hungria, Índia, Iran, Iraque, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Líbano, Malásia, Marrocos, México, Noruega, Nova Zelândia, Nigéria, Noruega, Paquistão, Peru, Polônia, Portugal, Qatar, República da Coréia, Romênia, Rússia, Arábia Saudita, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Suécia, Sudão, Suíça, Tailândia, Macedônia, Turquia, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Também participaram representantes da UE, da União Africana, da UNICEF, OMS e organizações não-governamentais. O resumo completo da reunião pode ser encontrado em <<http://goo.gl/n6FGm>>.

segurança patrimonial para postos, escritórios e residências oficiais (segurança estática), além de serviços de remoção de minas e apoio logístico (OSTENSEN, 2011, p.15). De um total de 14.000 postos ao redor do mundo, cerca de 60% (aproximadamente 8.400) utilizam algum tipo de segurança privada¹⁹³. Em 2009, os gastos da organização com segurança privada foram de US\$ 44 milhões; em 2010, os gastos subiram para US\$76 milhões, um aumento de 73% em somente um ano. Os gastos globais com segurança podem ser ainda maiores já que a organização não sabe calcular o montante total dos serviços contratados devido a uma falta de uniformidade dos contratos¹⁹⁴ (PINGEOT, 2012).

Como aponta o relatório do Grupo Especial de Trabalho sobre Mercenários à Assembleia Geral (2010), muitas empresas mantêm um forte *lobby* para que as Nações Unidas abram as portas para a iniciativa privada. A possibilidade é reforçada pelas situações de risco às quais agentes humanitários costumam estar expostos quando atuam em cenários instáveis. Muitas vezes trabalhando em zonas de conflito ou de alto perigo, o *staff* das Nações Unidas se converte em um alvo potencial, já que a violência contra funcionários da organização geralmente resultam em grande impacto na imprensa internacional, atraindo a atenção da comunidade internacional. Por outro lado, a contratação da segurança privada dificulta a relação da ajuda humanitária com populações locais já que distancia os agentes humanitários daqueles. No entanto, recorrer as EMSPs seria uma maneira de diminuir a morosidade e a falta de vontade política de alguns Estados para enviar tropas nacionais às missões da ONU, além de supostas economias em relação às caras e burocráticas missões da organização que por depender de forças multinacionais, acabam tendo altos custos.

Neste debate, é preciso apontar as vozes pró-EMSPs dentro da instituição. Neste caso, se destaca particularmente a figura do chefe máximo do Departamento de Segurança das Nações Unidas, Sr. Gregory Starr, que advogou a utilização para proteger trabalhadores humanitários no Paquistão depois de uma série de

¹⁹³ Cabe apontar que em novembro de 2012, o departamento de segurança das Nações Unidas (*United Nations Department of Safety and Security*) lançou um documento com linhas básicas para guiar a contratação de empresas de segurança privada. Disponível em: <<http://goo.gl/u0aS9j>>.

¹⁹⁴ Curiosamente, um dos pontos fulcrais em que se critica a conduta dos EUA.

sequestros e assassinatos no país¹⁹⁵ (LYNCH, 2010). O Sr. Gregory Starr havia sido previamente o diretor do serviço de segurança diplomática dos Estados Unidos (*US Diplomacy Security Service*) de 2007 até 2009, quando finalmente ingressou nas Nações Unidas. Gregory Starr foi um dos entrevistados pela comissão investigativa do Congresso norte-americano sobre a utilização das EMSP e que contou com diversos relatos de funcionários da administração pública e da indústria de segurança. Em sua declaração, o oficial apresentou uma visão otimista sobre a cooperação das agências norte-americanas e as empresas de segurança privada:

O Departamento de Estado primordialmente utiliza empresas de segurança privada no Iraque. Estes contratistas operam em um ambiente perigoso. As equipes que estas companhias provêem cumprem requisitos exigentes e com certificados de segurança. Preparo, experiência prévia, integridade e habilidade criteriosa resultam em um processo de contratação bastante seletivo. Nós alcançamos um alto grau de mobilização em um brevíssimo período, com muitos poucos problemas [...]. Para fechar, eu gostaria de dizer que nossa habilidade de prover operações de proteção na escala necessária neste tipo de ambiente não teria sido realizável sem o uso de empresas de segurança privada. O número de especialistas de segurança que usamos somente no Iraque é maior do que o número de agentes de segurança diplomática que utilizamos em todo o mundo. Nós não teríamos como treinar e contratar novos agentes para suprir nossa necessidade tão rápido quanto fizemos com os contratistas. Para conseguir dar resposta em tempos relativamente

¹⁹⁵ Esta é uma situação delicada que envolve uma série de questões. Por um lado, grupos extremistas acusam campanhas humanitárias das Nações Unidas de conspirações ocidentais (como na campanha de vacinação de 34 milhões de crianças contra a pólio e que foi rotulada como uma campanha velada para esterilizar muçulmanos); à parte de teorias conspiratórias e fanatismo, há razões políticas para o rechaço da organização, já que os ataques contra agentes humanitários servem como forma de pressionar a comunidade internacional pelo fim dos bombardeios norte-americanos com veículos não-tripulados a cidades paquistanesas. Por fim, a revelação de que a CIA utilizou o programa de vacinação da ONU para secretamente ingressar espiões à busca de Bin Laden certamente contribui para a indisposição dos paquistaneses contra as Nações Unidas (ECONOMIST, 2012; AHMAD, 2012). Um ataque ao escritório do Programa Mundial de Alimentos (*World Food Program*), em Islamabad, vitimou a cinco funcionários da organização e sinalizou para a forte possibilidade de que as Nações Unidas recorressem a “especialistas internacionais”, segundo as palavras da norte-americana Josette Shareen, diretor do programa, que cogitou uma possível alternativa comercial para o problema crônico da falta de segurança dos trabalhadores humanitários no país (WALSH, 2009; OSTENSEN, 2011, p.28). A vulnerabilidade dos agentes humanitários voltou a ocupar as páginas internacionais da imprensa quando 21 trabalhadores foram feitos reféns por rebeldes sírios em março de 2013, uma vez mais, com a intenção de chamar a atenção internacional para o conflito civil na região (UN NEWS, 2013).

curtos, usar contratos competitivos juntamente com requisitos rigorosos é a melhor solução para este tipo de situação¹⁹⁶.

Gregory Starr não foi a única voz que suscitou a possibilidade de EMSPs trabalhando lado a lado com as Nações Unidas. Em junho de 1998, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, disse em um discurso no Reino Unido que a possibilidade de utilizar EMSPs havia sido considerada pessoalmente por ele no caso de Ruanda, mas que a opção havia sido descartada, pois, segundo ele, o mundo não estava preparado para privatizar a paz (UNITED NATIONS, 1998).

Os Estados Unidos mantêm, presumivelmente, uma posição favorável à contratação de empresas pelas Nações Unidas, argumentando, sobretudo eficácia e economia (LÓPEZ, 2013). Em 2004, o Senado norte-americano¹⁹⁷ recomendou que as Nações Unidas considerassem a contratação de empresas privadas para diminuir os custos das operações de paz:

À luz do crescimento explosivo no número de missões de manutenção da paz e a disparada nos custos para o provimento de tropas e de apoio logístico a estas missões, as Nações Unidas devem identificar outros modos de fazer mais com menos fundos. O Comitê está ciente de que em alguns casos companhias privadas podem realizar missões efetivas de manutenção da paz por uma fração dos fundos requeridos pelas Nações Unidas para uma mesma missão. No mínimo, estas companhias deveriam ser utilizadas para suplementar o número de boinas-azuis e cascos-azuis nestes tempos turbulentos em que as Nações Unidas têm dificuldade de recrutar. Os Estados Unidos não podem ignorar a potencial diminuição de custo que companhias privadas com bom registro de serviços e comportamento podem oferecer. O Comitê tem a responsabilidade para

¹⁹⁶Tradução própria.No original: *"The Department of State primarily utilizes private security firms in Iraq. These contractors operate in a very dangerous environment [...]. The personnel these companies provide meet high standards and capable of obtaining a security clearance. Fitness, previous experience, integrity, and the ability to meet security criteria add up to a very selective personnel screening process. [...] We have achieved a very high degree of capability in a very short period of time, with very few problems [...]. In closing, I would like to say that our ability to provide protective operations on the scale required in this environment would not have been possible without using private security contractors. The number of personnel security specialists we utilize in Iraq alone is more than all the diplomatic security agents we have globally. We could not have trained and hired new agents to meet this requirement as rapidly as the contractors Meeting this relatively short duration requirement using competitively bid contractors along with establishing high standards and requirements is the best possible solution for these circumstance"*.A transcrição completa do depoimento pode ser encontrada em <<http://goo.gl/dAhKD>>.

¹⁹⁷Disponível em <<http://goo.gl/u686E>>.

com os contribuintes americanos de assegurar que missões de paz das Nações Unidas sejam conduzidas de maneira responsável e econômico¹⁹⁸.

São muitos os desafios e as desconfianças que pairam sobre a possibilidade de participação da iniciativa privada em missões humanitárias. Por exemplo, há questões sobre a legitimidade, problemas legais e, sobretudo, uma percepção de perda de imparcialidade da organização, pilar fundamental da sua atuação, assim como um enfraquecimento do peso político das decisões do órgão em direção a questões supostamente “técnicas”¹⁹⁹ (OSTENSEN, 2011, p.6). Outra questão é até que ponto estes agentes possuem o poder de securitizar determinadas matérias somente para favorecer intervenções segundo os critérios do mercado. Até que ponto as Nações Unidas perderiam seu critério de imparcialidade e de autonomia a partir do momento em que dependem de empresas privadas para levarem a cabo a tarefa humanitária da organização²⁰⁰? Por outro lado, a opção das EMSPs poderia

¹⁹⁸Tradução própria.No original: “*In light of the explosive growth in the number of peacekeeping missions and the skyrocketing costs of providing troops and logistical support to those missions, the United Nations must identify ways to do more with less funding. The Committee is aware that, in some cases, private companies can carry out effective peacekeeping missions for a fraction of the funding the United Nations requires to carry out the same missions. At a minimum, such companies should be utilized to supplement the number of blue berets and blue helmets which, in these turbulent times, the United Nations is having a difficult time recruiting. The United Nations can no longer afford to ignore the potential cost-savings that private companies with proven records of good service and good behavior offer. The Committee has a responsibility to U.S. taxpayers to ensure that U.N. peacekeeping missions are being carried out in a responsible and cost effective manner*”.

¹⁹⁹ Pigeot (2012) aponta que as EMSPs possuem a percepção de que a falta de segurança é somente um problema técnico, o que é geralmente denominado como *hard security*, enquanto missões humanitárias geralmente acontecem em contextos multiculturais complexos onde uma série de fatores políticos, sociais e econômicos estão nas raízes da insegurança. Além disso, ressalta que a proximidade entre as populações locais e os agentes humanitários é um fator fundamental para o sucesso das operações, e a presença de segurança privada gera a percepção de que estas empresas estão aí somente para proteger os estrangeiros no campo, prejudicando os objetivos da missão.

²⁰⁰ Esta é uma questão bastante problemática no caso do continente africano, por exemplo. Neste caso, as EMSPs são apontadas como uma possível solução para o problema crônico de segurança no continente, já que muitas vezes as forças policiais ou militares destes países são muito fracas ou estão entre os principais fatores que impulsionam violações contra os direitos humanos. Assim, o suposto profissionalismo de companhias ocidentais é apresentado como uma possível via para resolver o problema africano. No entanto, Leander (2005a) aponta que introduzir dinâmicas de mercado (oferta e demanda) em países com instituições fracas ou em formação pode resultar em efeitos perversos a longo prazo, agravando a dependência externa destes países e perpetuando um quadro onde a segurança pública não é regulada pela política e pela sociedade, mas é governada por interesses de corporações estrangeiras. Um exemplo com consequências desastrosas

facilitar processos em que rápidas intervenções são necessárias para evitar a escalada de conflitos ou catástrofes humanitárias, ou ainda, em operações de *peacekeeping* em que não haja vontade política por parte das potências globais (sobretudo ocidentais) de contribuir com recursos humanos. Como sublinha White (2011), um dos principais desafios contemporâneos das Nações Unidas é como garantir a segurança de seus funcionários assim como das populações locais em situações de pós-conflito, cada vez mais numerosas e complexas.

A publicação do estudo encomendado pelo Grupo de Trabalho da ONU (previsto para meados de 2014) será de grande importância para definir o futuro do setor privado dentro das Nações Unidas. O mais importante é definir uma política sólida do organismo sobre as empresas, uma diretriz capaz de guiar a relação com as EMSPs, substituindo o atual sistema de caráter *ad-hoc* com o qual se recorre a estas empresas.

4.3.2 A Organização Marítima Internacional

Os trabalhos da Organização Marítima Internacional (OMI) possuem um significado especial por ser uma instituição do sistema ONU, mas que se desenvolveram paralelamente aos trabalhos do Grupo de Trabalho. Suas resoluções não têm caráter vinculante, e por isso são projetos de *soft law*, mas é preciso ter em mente que se trata de um fórum multilateral com respaldo das Nações Unidas. A OMI foi criada em 1948 pela ONU e seu órgão principal conta com a participação de 170 países.

Suas contribuições ao tema se centram sobre a segurança privada marítima, um negócio que experimentou um *boom* nos últimos anos com a onda de pirataria nas rotas globais do comércio internacional. Em 2011, por exemplo, somente na costa da Somália – um dos principais pontos da pirataria contemporânea – foram registrados mais de 236 ataques a embarcações comerciais. Segundo dados da

aconteceu na Somália, onde empresas de capital norte-americano sediadas nos Emirados Árabes foram contratadas para treinar e armar uma polícia de patrulhamento naval resolver o problema crônico de pirataria na região. No entanto, devido uma série de falhas cometidas pelas empresas o resultado foi o armamento de mais de 500 homens que se rebelaram e se tornaram parte do problema mais do que a solução (MAZZETTI; SCHMITT, 2012).

OMI, os ataques se concentram no Oceano Índico, partes do Caribe, e nas costas antártica e Índica da África²⁰¹. Até maio de 2013, a organização contabilizava 100 ataques a navios mercantes²⁰².

A diretriz da OMI (MSC.1/Circ.1405/Rev.2²⁰³ de Maio de 2012²⁰⁴) foi aprovada pelo Comitê de Segurança Marítima (*Maritime Security Committee* – artigo 28 da Carta da OMI), um órgão técnico no qual participam todos os Estados membros, ou seja, de ampla representação e com caráter intergovernamental²⁰⁵.

O documento aprovado pela OMI possui um *status* de recomendação interina, não pronunciando uma opinião final sobre o tema mas reconhecendo a urgência de deliberação do organismo sobre a segurança privada. Começa de modo contraditório em seu primeiro artigo ao dizer que não endossa ou recomenda o uso de EMSPs, mas que reconhece que essa é uma prática corrente entre as companhias de transporte marítimo e portanto é necessário um posicionamento oficial do organismo sobre a matéria²⁰⁶. Logo, conclui-se que a organização adota uma postura defensiva, sem conhecer um *status* oficial para as EMSPs, mas que reconhece a expansão da prática e que ela afeta diretamente as rotas comerciais internacionais. Sua decisão deixa a última palavra sobre o caso às bandeiras nacionais das embarcações, remetendo o problema a cada Estado enquanto não haja uma regulação de outros órgãos das Nações Unidas, sobretudo, o Projeto de convenção. Nas atas da reunião, o Comitê levantou a possibilidade de que a OMI adotasse o Código Internacional de Conduta (CIC)²⁰⁷ e que a organização funcionasse como um intermediário da regulação, apesar de afirmar categoricamente que estas iniciativas são insuficientes para resolver o problema²⁰⁸.

²⁰¹ Os quatro pontos mais suscetíveis a ataques piratas enumerados pela instituição são: na Ásia: Bangladesh, Indonésia, Estreito de Malacca (Malásia), Singapura e Mar do sul da China; na África: Nigéria, Benin, Togo, Costa do Marfim, Mar Vermelho e Somália; no Caribe: costa equatoriana.

²⁰² Os dados são atualizados constantemente e estão disponíveis em <<http://goo.gl/eZrTr>>.

²⁰³ Disponível em <<http://goo.gl/Jloc6>>.

²⁰⁴ O documento está baseado em resoluções anteriores, notadamente: MSC.1/Circ.1443 y MSC.1/Circ.1406/Rev.2.

²⁰⁵ A lista com os mais de 100 países participantes da 89ª sessão do Comitê, na qual foi aprovada a resolução, pode ser encontrada em <<http://goo.gl/84SVW>>.

²⁰⁶ Tradução própria. No original “‘*The Organization, whilst not endorsing the use of privately contracted armed security personnel (PCASP), understands that shipping companies may find it difficult to identify reliable, professional private providers of armed security*”.

²⁰⁷ Criado pela Iniciativa Suíça, a qual será tratada no próximo apartado.

²⁰⁸ Tradução própria. No original: “‘*useful reference points for PMSC, but are not directly relevant to the situation of piracy and armed robbery in the maritime domain and do not*

A OMI justifica sua cautela afirmando que qualquer decisão sobre as EMSPs afeta diretamente questões de soberania, jurisdição estatal, potencial de vítimas e violações de direitos estabelecidos, o que torna o problema extremamente delicado²⁰⁹.

O resto do documento é uma seleção de recomendações sobre como devem proceder as empresas de transporte marítimo para contratar uma EMSP. Um dos problemas suscitados pela organização é sobre os procedimentos de desembarque de navios que tenham segurança privada armada e que atraquem em portos estrangeiros. A organização pede que os países estabeleçam regras claras em suas leis nacionais e por fim, aponta a necessidade de diretrizes mais sólidas sobre estas empresas em franca expansão nos domínios marítimos.

4.3 Iniciativas de *soft law*

Soft law é aquele documento que carece de força vinculante, mas que possui certa relevância jurídica para a análise de um determinado fenômeno. Guzman e Meyer (2010) citam que os Estados costumam preferir instrumentos de *soft law* para: 1) coordenar movimentos políticos quando não há consenso sobre uma matéria mas há reconhecimento da necessidade de um instrumento normativo; 2) quando projetos de *hard law* resultam em constrangimentos ou custos muito altos para as partes contratantes; 3) quando há incertezas sobre quais regras devem se adotar sobre um determinado tema. Caso seja necessário modificar estas regras ou ajustá-

provide sufficient guidance for PMSC [...]. The ICoC, which addresses the private security industry, identifies a set of principles and processes for private security service providers related to support for the rule of law and respect for human rights, but is written in the context of self-regulation and only for land-based security companies, and is therefore not directly applicable to the peculiarities of deploying armed guards on board (Disponível em: <<http://goo.gl/KGEi8>>. Acesso 16 Mai. 2013).

²⁰⁹ No original, o texto dispõe: *The Committee agreed that there was a need for the Organization to develop guidance on the issue; however, the Committee underscored the need for extreme caution in matters relating to liability; jurisdiction of flag, coastal and port States; sovereignty; ships in transit and rights of innocent passage; and a number of outstanding issues*”.

las no futuro, o instrumento de *soft law* permite modificar com maior facilidade o compromisso, permitindo maior flexibilidade aos Estados²¹⁰.

Como aponta o professor de Harvard, John Ruggie (2007), a tentativa de impor regras a companhias transnacionais tem suas raízes na década de 1970, quando grandes empresas multinacionais passam a ser atores cada vez mais presentes no cenário global da economia e da política. Os acordos que exigem responsabilidades destas empresas costumam manter estruturas parecidas: não excluem a primazia do Estado sobre as responsabilidades internacionais; criam instrumentos de *soft law* nos quais são atribuídas responsabilidades diretamente às empresas dentro de sua “esfera de atividade e influência”²¹¹; e, por fim, criam mecanismos para monitorar o cumprimento das obrigações em questões de direitos humanos e garantir a indenização de potenciais vítimas. Um dos principais problemas destes acordos é o *status* jurídico das empresas. Elas não são sujeitos do direito internacional público, mas paulatinamente adquiriram direitos e obrigações a partir de tratados bilaterais e multilaterais que regulam questões sobre a preservação do meio ambiente. O autor conclui, portanto, que ainda que estas empresas não sejam sujeitos do DIP, ao menos são participantes de grande importância nas relações internacionais, possuindo algumas obrigações e direitos em tratados internacionais²¹². Não se pode esperar a resolução do problema puramente teórico sobre a personalidade jurídica das empresas; é necessário criar mecanismos que possam alcançar estas empresas para sanar problemas internacionais decorrentes de suas atividades.

²¹⁰ Maior flexibilidade ao Estado é uma das características de conduta da política neoliberal. Não é estranho, portanto, que haja uma preferência por instrumentos de *soft law* para regular diversas matérias sensíveis da agenda internacional, principalmente quando uma regulação efetiva do problema pode resultar em ônus para os países centrais. Além disso, a cada proposta para a criação de normas vinculantes surge um *lobby* poderoso para transformá-la em voluntária.

²¹¹ Estes são os termos do rascunho da convenção das Nações Unidas sobre as “Responsabilidades das Companhias Transnacionais e outras Empresas Comerciais na Esfera dos Direitos Humanos”. O problema, segundo Ruggie, é que essa definição não possui uma ressonância no campo jurídico. Diferentemente dos Estados nos quais a jurisdição está comumente associada a critérios territoriais ou de nacionalidade, há muita controvérsia sobre a abrangência das obrigações de empresas transnacionais.

²¹² Ruggie sustenta seu ponto de vista com declarações da juíza Rosaly Higgins, presidenta da Corte Internacional de Justiça (2006-2009) e que defendeu esta opinião em julgamentos que chegaram à corte máxima do direito internacional público, demonstrando certa inclinação por parte de alguns doutrinadores a aceitar a personalidade jurídica das empresas em determinados casos.

Na próxima seção, analisar-se-ão os principais projetos de *soft law* que se aplicam às EMSPs. Como se poderá observa, o tema tem progredido nos últimos anos, mas continua a existir um abismo entre o compromisso assumido pelas empresas e sua prática comercial.

4.3.1 A Iniciativa Suíça e o Documento de Montreaux

Lançada pelo governo suíço²¹³ e pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICR), a Iniciativa Suíça é uma tentativa de criar um marco de regulação a partir da consulta dos atores envolvidos – governos, indústria de segurança e a sociedade civil. No plano governamental, essa iniciativa foi apoiada pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido que apontam o documento como a principal rota de negociação em voga. A Iniciativa Suíça também é apoiada pelos grupos de pressão da indústria das EMSPs, notavelmente a *International Stability Organization Association (ISOA)*²¹⁴ e a *British Association of Private Security Companies (BAPSC)*²¹⁵.

Genebra lança a iniciativa em 2005 argumentando que o governo suíço tem uma responsabilidade fundamental em matérias de direito humanitário internacional respaldada pela tradição diplomática do país que é depositário dos Convênios de Genebra (de 1949 e seus protocolos adicionais de 1977 e 2005) e foi, historicamente, um importante ator na evolução do direito humanitário. Assim,

²¹³ Em 2007, o governo suíço lançou uma diretiva nacional para regular a contratação de serviços de EMSPs pelo país. A diretriz está disponível em <<http://goo.gl/GzX3k>>.

²¹⁴ Fundada em 2011 por Doug Brooks, um especialista em segurança na África. Segundo as palavras de seu fundador, a associação surgiu depois de que várias EMSPs tiveram um importante papel no conflito de Serra Leoa, incluso protegendo e auxiliando a missão das Nações Unidas (UNASMIL). Entre estas empresas, encontravam-se *DynCorp*, *PAE*, *ICI*, *Southern Cross Security* e *Wackenhut Security*. Curiosamente, a organização começou com o nome de *International Peace Organization Association*, modificando seu nome para *International Stability Organization*. Seu lema é “*The global partnership for stabilization, reconstruction and development*”. Até 2013, a associação contava com 51 empresas filiadas.

²¹⁵ A BAPSC foi fundada em 2006 e está limitada a membros das EMSPs do Reino Unido. Conta com 17 membros, todos operando internacionalmente. Seu diretor, Andy Bearpark, foi um alto funcionário do Governo Britânico e diretor de operações e de infraestrutura da *Coalition Provisional Authority (CPA)* no Iraque, assim como encarregado da missão europeia no Kosovo sob a autoridade das Nações Unidas (UNMIK) (DEL PRADO; TORROJA, 2011, p.50).

inspirado por esta tradição, o governo suíço foi o catalisador desta iniciativa²¹⁶. A opção por um instrumento de *soft law* e não de um tratado internacional convencional é justificada, segundo o governo suíço, pela dificuldade de construir um consenso sobre a matéria devido a diferenças conceituais e políticas dos Estados. Assim, a Suíça defende a criação de um marco que não seja vinculante, mas que possa ser de aplicação prática e imediata, impactando positivamente a agenda de um mercado que cresce a cada dia.

A Iniciativa Suíça possui duas fases distintas: primeiro, o Documento de Montreux, com adesão dos Estados e que recomenda a preparação de um marco regulatório; na segunda fase, desenvolve-se o Código Internacional de Conduta que está direcionado somente às empresas.

O Documento de Montreux²¹⁷ foi assinado em setembro de 2008 e contou com a aprovação de 17 delegações nacionais. Em março de 2013, o documento somava a assinatura de 44 países²¹⁸. O documento estabelece obrigações internacionais legais pertinentes e boas práticas para os Estados em relação à operações de Empresas Militares e de Segurança Privada em conflitos armados. Em geral, é entendido como um código de regras de conduta e práticas do setor (DEL PRADO; TORROJA, 2011, p.51).

Em 2012, UE também assinou o compromisso sinalizando que a Iniciativa de Montreux é a posição do continente sobre a matéria, aliando-se à posição mantida pelos Estados Unidos. A Iniciativa Suíça conta com apoio massivo dos países exportadores de serviços de segurança, assim como o apoio de alguns países africanos e asiáticos que foram os principais de atuação das EMSPs nos últimos

²¹⁶ A comunicação oficial do governo suíço diz: “*In view of its humanitarian tradition and as a contracting party to the Geneva Conventions, Switzerland could make a meaningful contribution to the codification and specification of the legal prerequisites and limits of the activity of private security and military companies and the promotion of compliance with international humanitarian law and human rights law. It could initiate an international process or else act as a catalyst. Reflections along these lines have already taken place in cooperation with the ICRC*” (in: TORROJA, 2013).

²¹⁷ Disponível em <<http://goo.gl/YfrFA>>.

²¹⁸ Os signatários originais do compromisso são: oito países europeus – Áustria, Alemanha, França, Polônia, Suécia, Suíça, Reino Unido e Ucrânia; dois países da América do Norte - EUA e Canadá; Três Asiáticos – China, Afeganistão e Iraque; três africanos – África do Sul, Angola e Serra Leoa; um do Pacífico – Austrália. Além destes 17 países, firmaram posteriormente o tratado: vinte países europeus - Macedônia, Albânia, Holanda, Bósnia Herzegovina, Grécia, Portugal, Liechtenstein, Espanha, Itália, Geórgia, Chipre, Dinamarca, Hungria, Finlândia, Bélgica, Noruega, Lituânia, Eslovênia, Islândia e Bulgária; quatro países latinoamericanos - Chile, Uruguai, Equador e Costa Rica; dois países do Oriente Médio - Qatar e Jordânia; um país africano – Uganda.

anos. O apoio à Iniciativa de Montreaux caminha paralelamente aos trabalhos das Nações Unidas e apesar de não esvaziar o espaço mais democrático e legítimo da organização internacional, marca uma preferência por uma iniciativa pró-mercado. No entanto, é necessário constar que algumas das preocupações levantadas pelo Grupo de Trabalho da ONU foram consideradas e incorporadas na redação do convênio de Montreaux. Ainda assim, como apontam Torroja e Del Prado (2011), a Iniciativa Suíça carece da ampla consulta das Nações Unidas; pelo contrário, a Iniciativa Suíça opera como um “clube de Estados e empresas” liderado por aqueles países mais fortes e onde estão localizadas as principais empresas do setor.

O documento também reitera o princípio do respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário, expressando que a responsabilidade dos Estados não desaparece ao delegar funções às empresas. No entanto, a falta de um elemento vinculante faz com que este documento seja uma coleção de boas intenções, mas que resultam frouxas e que dependem da boa vontade das partes envolvidas. Infelizmente, os últimos anos demonstraram que a autoregulação do mercado é insuficiente e privilegia somente a reprodução sem constrangimentos do capital. Críticas ao documento de Montreaux apontam uma iniciativa patrocinada por grandes empresas do mercado que ao firmar o compromisso, pretendem legitimar sua atuação e projetar uma imagem internacional positiva, permitindo suplantar a concorrência, em especial contra pequenas empresas de segurança que se proliferaram nos últimos anos. Assim, ao aceitar as recomendações de Montreaux e assinar o Código Internacional de Conduta, as empresas estariam tão somente investindo em uma campanha de relações públicas com respaldo internacional (DEL PRADO; TORROJA, 2011, p.54). Como afirma Nunes (1997), é sempre necessário ter em mente que não existe regulação inocente: toda regulação (ou a falta dela) sempre beneficia a algum grupo de interesses. Neste caso do Documento de Montreaux, os principais beneficiários são os Estados e as empresas exportadoras de serviços de segurança.

A partir de 2009, a Iniciativa Suíça entra em sua segunda fase, propondo um “Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços Privados de Segurança”. O Código, a princípio, deverá compreender os mecanismos para sancionar as empresas que violem as normas de conduta. A existência de um código deste tipo não é uma novidade já que associações como a ISOA e a BAPSC já possuem códigos de conduta baseados em normas gerais do Direito Humanitário.

O problema persistente é a aplicação dessas regras de conduta já que na prática as empresas atuam à margem do direito e da legalidade, tendo em vista a fragilidade destes códigos e a falta de punições tangíveis. Por exemplo, o código da ISOA que apesar de ter sido criado em 2001, antes das guerras do Afeganistão e Iraque, muitas das empresas que firmaram esse compromisso foram exatamente aquelas que protagonizaram diversas violações dos direitos humanos e fraudes contratuais.

Apos três reuniões em março, abril e maio de 2009 (em Londres e as últimas duas em Genebra), publicou-se a *Declaração de Lyon*²¹⁹, continuidade da Iniciativa Suíça, e na qual as signatárias (as associações ISOA, BAPSC e a Associação Pan-Africana de Segurança – PASA²²⁰) afirmam o apoio à criação de um código de conduta²²¹.

A Declaração de Lyon reitera o óbvio e elementar: que as empresas estão obrigadas a respeitar os direitos humanos. Assim, de maneira oblíqua, as empresas reconhecem que o registro da indústria é de violações sem punições.

O CIC logrou um sucesso sonoro ao menos no setor empresarial. Na celebração de sua assinatura, em novembro de 2010, o CIC contou com 57 empresas signatárias, majoritariamente provenientes do bloco “ocidental²²²”. Em março de 2013, com menos de quatro anos de existência, o código somava 599 assinaturas de mais de 70 países distintos. A tabela abaixo demonstra a distribuição das empresas signatárias:

Figura 3: Empresas Signatárias do Código Internacional de Conduta (Maio/2013)

²¹⁹ Disponível em <<http://goo.gl/rl8C4>>.

²²⁰ Seu site oficial pode ser encontrado em <<http://goo.gl/vXUOw>>.

²²¹ Declaram no documento (no original): “*Mindful of the Montreux Document which focused on the obligations of states and situations of armed conflict, and following discussions at the Nyon conference, the industry representatives now present at the conference consider it time to pursue and develop an international code of conduct for the companies themselves in all situations. Following a collective process involving pertinent stakeholders, we have achieved a broad consensus that an international code of conduct must be compliant with Human Rights and IHL. Further, there is a clear necessity for effective oversight, accountability and operational standards in such a code*”.

²²² Foram 47 empresas do “Grupo Ocidental” (28 britânicas, 10 americanas, quatro francesas, duas canadenses, duas suíças e uma australiana) As outras dez empresas estão localizadas em território africano (cinco sulafricanas, duas ugandenses e uma da Tanzânia) e por fim uma empresa da Arábia Saudita.

EUROPA		AMERICAS		ASIA	
Reino Unido	201	EUA	65	Emirados Árabes	18
Chipre	22	Canadá	7	Paquistão	15
Grécia	20	Panamá	4	Iraque	8
Holanda	16	Guatemala	2	Índia	7
Alemanha	13	Ilhas Virgens	2	Filipinas	7
Malta	12	Belize	2	Singapura	7
França	11	Costa Rica	1	Israel	4
Dinamarca	8	Trinidad & Tobago	1	Afeganistão	3
Suíça	7	TOTAL	84	China	3
Noruega	6	ÁFRICA		Sri Lanka	3
Itália	5	África do Sul	21	Tailândia	3
Turquia	5	Quênia	6	Iêmen	2
Ucrânia	4	Mauritânia	3	Coréia do Sul	2
Rússia	4	Uganda	3	Malásia	1
Irlanda	3	Congo	2	Hong Kong	1
Estônia	3	Seychelles	2	Árabia Saudita	1
Bulgária	2	Gana	1	Qatar	1
Bélgica	2	Sudão	1	Líbano	1
Finlândia	2	Serra Leoa	1	Butão	1
Portugal	2	Tanzânia	1	TOTAL	88
Suécia	2	Egito	1	OCEANIA	
Polônia	2	Sudão do Sul	1	Austrália	19
República Tcheca	1	República do Sudão	1	Nova Zelândia	5
Hungria	1	Nigéria	1	Ilhas Marshall	1
Romênia	1	TOTAL	45	TOTAL	25
Eslovênia	1				
Espanha	1				
TOTAL	357				

Fonte: ICOC. Disponível em: <<http://www.icoc-psp.org/>>. Acesso: 13 Mai. 2013.

O quadro permite observar como se distribuem algumas destas empresas pelo mundo. Também se observa a predominância de empresas européias, sobretudo britânicas, e também dos EUA. Os dois países juntos somam por praticamente 50% do total de empresas signatárias. É necessário apontar que se pode considerar os EUA subrepresentados, já que muitas empresas americanas não firmaram o Código Internacional e mantêm-se desapegadas a nenhuma regulação ou adeririam a códigos semelhantes no bojo de associações norte-americanas, como se observará nos próximos apartados.

Pode-se notar neste quadro como os diminutos territórios de Chipre, Malta e Grécia que juntos somam 54 empresas. No caso dos dois primeiros países, destaca-se o papel que as pequenas ilhas mediterrâneas possuem no sistema financeiro internacional, atuando como paraísos fiscais para grandes corporações (GAO, 2008). Já as empresas gregas são quase todas especializadas na proteção armada de transportes marítimos.

Em relação à América Latina, pode-se observar também uma participação marginal no documento (somente 11 empresas, todas da América Central). No entanto, uma reunião conduzida em Santiago de Chile, em 2011, como parte dos trabalhos oficiais da Iniciativa Suíça, a América Latina, em especial a América do Sul, é citada como um continente importante na rede transnacional das EMSPs, já que é um dos principais centros de recrutamento do setor. Somente o Chile proveu mais de 1200 homens para as guerras do Afeganistão e Iraque, seguido de Peru. Estimativas supõem que no total, o continente latino teve mais de 8000 homens trabalhando para estas empresas nos conflitos no Oriente Médio, mas a falta de informação apurada e sistematizada torna difícil uma precisão maior sobre estes números²²³.

Um dos passos propostos para avançar o CIC é a criação de um órgão independente que monitorasse a atuação dessas empresas, por exemplo, recebendo denúncias de violações. Até o momento, segundo proposta discutida em fevereiro de 2013, há uma intenção de criar uma Associação do Código de Conduta que estaria composta pelas empresas, representantes governamentais e a sociedade civil. A cúpula desta associação estaria formada por quantidades paritárias de cada grupo e seria a entidade responsável pelo processo de certificação das empresas e pelo controle (*oversight*) destas (art. 10 e 11). A proposta é ainda suspeita porque não cria um organismo independente da indústria.

²²³ Á parte de sua participação nesta rede transnacional, é importante ter em mente o florescimento de uma forte indústria de segurança privada em diversos países da região, ainda que em nível nacional, além da grande informalidade do setor (aproximadamente 50% das empresas operando no continente funcionam de maneira ilegal). Como remarca Perret (2011, p.25) *“in many Latin American nations, there has been a long-standing tension between the state’s attempts to consolidate a monopoly on the use of force, and the reality of a proliferation of private armed groups, which are sometimes formed with the state’s blessing. The tension consists, on one side, of the tradition of guerrillas, paramilitaries, “self-defense” groups, gangs and cartels; and on the other side, decades of U.S. funded “military professionalization” aimed at strengthening the military’s monopoly on force and bringing it under the control of civilian institutions”*.

De momento, foi criado um comitê para avançar a proposta e criar este mecanismo. Este comitê está composto pelas empresas *Aegis*, *GardaWorld*, *Triple Canopy*²²⁴ e *Drum Cussac*; por organizações não-governamentais *Human Rights Watch*, *Geneva Centre for Security Policy* e *Human Rights First*; e pelos representantes dos governos de EUA, Reino Unido e Austrália, com a Suíça como facilitadora dos trabalhos. Uma das discussões centrais é como financiar este comitê de regulação. A primeira proposta inclui um financiamento misto, público e privado, sendo que a Suíça já se comprometeu com uma quantia de aproximadamente US\$500 mil para os dois anos, assim como o Reino Unido que aportará £300 mil para o primeiro ano fiscal. Estados Unidos e Austrália também manifestaram seu apoio financeiro, mas não especificaram quantias. A parte privada do financiamento será provida pelas empresas signatárias do acordo que pagarão de acordo com o tamanho da companhia²²⁵. Segundo os primeiros indícios, o comitê contará com um orçamento anual de pelo menos US\$1,3 a US\$2 milhões por ano.

A Iniciativa Suíça despertou o interesse e a simpatia da iniciativa privada e de alguns Estados. Mas enquanto o Código de Conduta seja somente um mecanismo de *soft law*, sem previsão de sanções ou violações, aderir a iniciativa tem pouco efeito prático para controlar o setor. Por outro lado, cria uma rede de empresas bem conectadas e respaldadas por uma iniciativa nobre em sua forma, mas de aplicação frouxa. Apesar do rápido avanço da Iniciativa Suíça, muito mais veloz que o Projeto das Nações Unidas, o Código Internacional de Conduto, por hora, apresenta-se mais como uma vitrine para os negócios das EMSPs que um processo de *accountability* real e durável²²⁶ (DEL PRADO; TORROJA, 2011, p.59-60).

²²⁴ As três empresas estiveram envolvidas em diversas denúncias de violações e fraudes nas guerras do Iraque e Afeganistão.

²²⁵ Disponível em <<http://goo.gl/pDJH9H>>.

²²⁶ Ou como afirma Isenberg (2012), no melhor dos casos, dentro do paradigma do livre-mercado, um código de conduta atua somente como um mecanismo darwinista para separar as empresas mais fortes das mais fracas para conseguir reputação internacional em uma corrida por contratos e competitividade. Como aponta o presidente da ISOA (BROOKS, 2007, p.4): “*weak oversight means that less reputable companies are able to cut corners, underbid more ethical companies and win contracts*”. O argumento segue dizendo que parte das violações cometidas por empresas de segurança privada são de responsabilidades dos clientes que ao buscar o menor preço, acabam contratando empresas despreparadas. Assim, o código funcionaria como um requisito para separar as “empresas éticas” daquelas que não são confiáveis, o que consequentemente aumentaria o valor dos contratos para as grandes empresas do setor. No entanto, o argumento de Brooks é facilmente rechaçado por uma rápida análise dos fatos: diversas denúncias gravíssimas no Iraque e Afeganistão

Assim como outros códigos semelhantes criados por empresas multinacionais dos mais diversos setores, propostas autoreguladas acabam justificando zonas “sem direito” pela falta de punições. Para dar uma resposta à crescente pressão de movimentos contrários, partindo da academia ou da mídia, por exemplo, as empresas se antecipam a qualquer regulação vertical propondo códigos que se adequem a seus interesses corporativos. Geralmente códigos desta natureza são desencadeados por eventos marcantes que denunciam as falhas e omissões das companhias e no caso do setor de segurança privada, isto não foi diferente. Após o massacre de na Praça Nisour, as principais companhias rapidamente orquestraram a criação do CIC como uma resposta à tragédia. O ponto crucial desta análise é perceber a participação e o apoio de Estados que majoritariamente se beneficiam dessa atuação, notadamente os países que sediam estas corporações e exportam serviços dessa natureza, o que torna o problema uma disputa política significativa entre diferentes agendas políticas no campo internacional. No caso específico dos EUA, o apoio a iniciativas de *soft law* e a resistência a tratados firmados na ONU são duas tendências bastante claras na política externa do país, geralmente avesso a qualquer tipo de regulação internacional vinculante²²⁷ e que neste caso específico, vê a existência de um livre-mercado desregulado como a melhor opção política e financeira para o país e suas empresas transnacionais.

4.4.2 Outros Projetos de Autoregulação

Esta seção faz menção a dois projetos de regulação: primeiro, uma iniciativa de uma associação norte-americana de segurança privada que desenvolveu um código a partir de uma iniciativa do Departamento de Defesa; em segundo lugar, analisar-se-á brevemente a Declaração de Princípios Voluntários que liga empresas de segurança e grandes multinacionais do setor de exploração de recursos naturais.

aconteceram contra grandes EMSPs as quais também demonstraram um grande entusiasmo pelo CIC.

²²⁷ A não ser em casos específicos onde a regulação possa trazer significativos ganhos para a política norte-americana, como por exemplo nos tratados sobre propriedade intelectual, nos quais os EUA são sempre protagonistas e patrocinadores engajados.

A ANSI (*American National Standards Institute*) é uma associação profissional fundada em 1918 que produz normas e procedimentos para os mais diversos setores profissionais. Já a ASIS (*American Society for Industry Security*) é uma associação fundada em 1955 que reúne profissionais de segurança (mais de 38.000 atuando em 125 países). A ANSI recebeu subvenções do Departamento de Defesa para desenvolver um marco de *standardização* para as EMSP e chegou a um documento final em 2012. A comissão que assina este documento é composta por um grande número de empresas da indústria de segurança e algumas organizações não-governamentais de direitos humanos.

O documento²²⁸ principal da associação inicia citando o Documento de Montreux e o Código Internacional de Condutas como referências normativas para a elaboração de esta diretiva norte-americana. Mas este documento possui algumas peculiaridades. Por exemplo, em seu parágrafo de abertura, o documento se propõe como um marco para EMSPs atuando em cenários onde a governança está debilitada por fatores humanos ou naturais²²⁹. No que toca aos direitos humanos, o tema é referido várias vezes ao longo do texto, instigando o respeito às normas internacionais, mas sem nenhum dispositivo vinculante.

Outro ponto sensível deste documento é sua definição de EMSPs, apresentadas como “qualquer companhia cujos negócios envolvam o provimento de serviços de segurança em sua própria titularidade ou de qualquer outro, independentemente de como tal companhia se auto-defina”²³⁰. Fica exposta a prática de subcontratação, assim como uma definição que não se limita à natureza da atividade mas que se centra no cenário no qual atua a empresa. O documento

²²⁸ Disponível em: <<http://goo.gl/CfGPt>>. O documento principal é intitulado “*Management System for Quality of PSC Operations – Requirements with guidance*” mas há outros dois documentos que complementam o *standard*: “*Conformity Assessment and Auditing Management Systems for Quality of PSC Company Operations*” e o “*Maturity Model for the phased implementation of a quality assurance management system for PSC providers*”. Como se pode observar pelos seus títulos, os documentos remetem claramente a uma linguagem administrativa.

²²⁹ No original (p.XV): “*This Standard is particularly applicable for any type of PSC operating in circumstances of weakened governance where the rule of law has been undermined due to human or naturally caused events. In unstable and dangerous environments where security and military operations are on-going, PSCs are engaged to provide enhanced security services in support of humanitarian, diplomatic, and military efforts, and to protect commercial activities including rebuilding of infrastructure*”.

²³⁰ No original: “*any Company whose business activities include the provision of security services either on its own behalf or on behalf of another, irrespective of how such Company describes itself*”.

ainda faz uma distinção entre EMPs e ESPs, sendo aplicável somente à segunda categoria. EMPs, por sua vez, são descritas como aquelas empresas que oferecem serviços táticos ou homens para operações militares, mas, como já sinalado neste trabalho, esta é uma distinção de difícil separação.

Definitivamente, este documento não pode ser encarado como um marco regulatório *de facto*, ainda que tente sugerir o contrário. A proposta da ASIS pretende ser, na melhor das hipóteses, um manual de procedimentos internos direcionados aos seus executivos e gerentes. O documento, no entanto, não passa de uma declaração de boa vontade das empresas. Toda sua linguagem, que remonta ao compromisso com a “qualidade dos serviços para seus “clientes”²³¹, remarca, do princípio ao fim, um gosto pelo livre-mercado e autoregulação das empresas. Em uma nota publicada pela Associação, discute-se a importância de um marco desta natureza para criar procedimentos universais que possam facilitar o comércio internacional e a livre-circulação de serviços de segurança que são cada vez mais uma *commodity* global.

O documento se baseia em Montreaux, mas não avança em suas prerrogativas, pelo contrário, chega a ser um retrocesso. No entanto, não pode ser desconsiderado da análise do fenômeno pois foi financiado pelo Departamento de Defesa e é uma das diretivas incorporadas pela agência como requisitos para seus contratos a partir de 2012²³². Além dos EUA, o Reino Unido também declarou, em dezembro de 2012, que este documento será um referencial básico para os futuros contratos envolvendo EMSPs. Pode-se concluir que essas iniciativas pró-mercado recebem amplo respaldo dos governos do eixo Washington-Londres que apostam cada vez mais em regulação *soft* e sem compromissos com a comunidade internacional. O caso é preocupante à medida que marcos de tipo gerencial vão supostamente substituindo sistemas eficazes de controles por agências federais. Assim, marcos como o da ASIS estão longe de regular o sistema, senão que seguem mantendo uma autoregulação tutelada pelas empresas apoiadas por políticas nacionais de corte neoliberal.

²³¹ Entre outros exemplos, uma insistência em termos como *management*, qualidade, gerenciamento, satisfação dos clientes, cultura organizacional, etc.

²³² Curiosamente, na página do Departamento de Defesa (<<http://goo.gl/HKWNj>>), sob o título de “Esforços Internacionais [de regulação]” se incluem, além do documento da ASIS, o Documento de Montreaux e o Código Internacional de Conduta, mas nenhuma menção aos trabalhos das Nações Unidas, notando, tacitamente, a posição defendida pelos EUA.

Já a “Declaração Internacional de Princípios Voluntários”²³³ surgiu em 2000 por iniciativa de um grupo de multinacionais do setor extrativo (sobretudo da indústria petrolífera), é um documento de boas práticas para as corporações em relação ao respeito dos direitos humanos²³⁴. O documento menciona diretamente o problema da segurança privada já que grandes corporações transnacionais costumam utilizar EMSPs para a proteção de seus investimentos nos países em que atuam, sobretudo em Estados frágeis e com problemas crônicos de segurança. Chama a atenção a adesão de oito países (Austrália, Canadá, Colômbia, EUA, Holanda, Noruega, Reino Unido e Suíça) além de importantes organizações não-governamentais (*Human Rights Watch* e Anistia Internacional) e grandes empresas petrolíferas como *British Petroleum*, *ExxonMobil*, *Chevron*, *Total*, *Shell*, entre outras.

As recomendações e diretrizes do documento são pouco numerosas e não implicam em vinculação das partes, como deixa bem exposto o título “voluntário” da iniciativa. Estabelece que segurança é um fator fundamental para as empresas mas que também afeta aos indivíduos e sociedades que circundam a área de atuação das companhias e que, portanto, as necessidades imperiosas de segurança devem ser consistentes com o respeito aos direitos humanos²³⁵. Ademais, em seu preâmbulo, o documento recomenda a observação das diretrizes sobre o uso da força utilizada pelas operações de manutenção da paz das Nações Unidas para os capacetes-azuis²³⁶. Por fim, mantém uma série de recomendações genéricas para que as empresas de segurança mantenham a transparência e respeitem as leis locais.

Este documento se soma à variada gama de iniciativas que propõe o mundo empresarial, mas que não são mais que um rol de regras de caráter consultivo que,

²³³ Disponível em: <<http://www.voluntaryprinciples.org/>>

²³⁴ No original: “Through this dialogue, the participants have developed the following set of voluntary principles to guide Companies in maintaining the safety and security of their operations within an operating framework that ensures respect for human rights and fundamental freedoms”.

²³⁵ No original: “security is a fundamental need, shared by individuals, communities, businesses, and governments alike, and acknowledging the difficult security issues faced by Companies operating globally, we recognize that security and respect for human rights can and should be consistent”.

²³⁶ No original: “to be mindful of the highest applicable international standards, and to promote the observance of applicable international law enforcement principles (e.g., the UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials and the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials), particularly with regard to the use of force”.

como já discutido, somente garantem uma boa imagem pública das empresas, sem dispor de meios efetivos de respeito aos direitos humanos. A questão em jogo desta declaração específica é como amenizar a imagem negativa que estas grandes corporações transnacionais possuem por atuar em ambientes hostis, muitas vezes contribuindo e instigando problemas sociais e políticos no seio de nações frágeis.

4.4 Considerações finais

Este capítulo permitiu observar o recente desenvolvimento de normas e mecanismos de regulação visando o controle das EMSPs. Distinguiram-se os dois principais caminhos para melhorar o *accountability* do setor: a opção por regulação multilateral mediada por tratados internacionais vinculantes aos Estados-parte, com controle direto sobre as empresas; e o grupo que reflete múltiplas ações nas quais as empresas possuem um papel protagonista na criação de instrumentos de *soft law* sem obrigações vinculantes.

Uma questão central é se estes caminhos podem conviver paralelamente. Pode-se concluir que os países que exercem um papel central na proliferação destas empresas (principalmente EUA e Reino Unido) têm apoiado os instrumentos de *soft law* em detrimento dos tratados vinculantes. Ainda que não hajam abandonado completamente os processos multilaterais no seio das Nações Unidas, estes dois países manifestam claramente sua preferência por compromissos não vinculantes. De fato, não se trata somente de uma opção técnica ou jurídica, mas uma decisão política onde prevalecem os interesses estratégicos norte-americanos de manter sua ampla presença militar global e alimentar um mercado que se expande a ritmo galopante e no qual as empresas americanas se beneficiam navegando por águas neoliberais.

A iniciativa de Montreux e em especial o CIC são elementos importantes, mas como remarca o preâmbulo do Projeto da ONU, são instrumentos insuficientes para garantir a observância da lei humanitária e dos direitos humanos. Simplesmente ditaminar uma falta grave e impor uma multa não é regulação efetiva, e nem prova de *accountability* democrático. Contudo, o CIC, conquistou a simpatia da indústria. A pergunta fundamental é até que ponto a manifestação de boa vontade do setor empresarial de respeitar os direitos humanos se traduzirá em comportamento coerente com estas regras criadas por elas mesmas? Como apontam

Joachim e Schneiker (2012), “direitos humanos” ou respeito “humanitário” foram incorporados pela indústria de segurança tão somente como *slogans* comerciais para limpar a imagem de mercenários e de cães de guerra que o setor construiu nas guerras do Afeganistão e Iraque. A aposta em iniciativas de autoregulação são embasadas pelo argumento de que, diferentemente dos mercenários clássicos ou dos aventureiros dos anos 60 e 70, a natureza comercial das EMSPs incentivaria o respeito das normas de conduta pois isso abriria a possibilidade para novos contratos e negócios resultantes de uma boa reputação e disciplina²³⁷.

Por fim, observa-se um mercado em expansão e que para alcançar novos clientes e oportunidades, inclusive nas Nações Unidas, joga para legitimar sua imagem internacional. A ONU está diante de um duplo problema: por um lado, tem a obrigação de controlar estas empresas; mas, por outro lado, não tem mais remédio que recorrer a estas empresas para operacionalizar projetos de ajuda humanitária frente o minguante comprometimento dos Estados com intervenções humanitárias cada vez mais complexas. Quiçá, a abertura do mercado dentro da ONU pode funcionar como um elemento para forçar a adoção de um marco regulatório vinculante. A possibilidade de trabalhar para a ONU pode, no futuro, funcionar como um elemento de pressão para que Estados realizem a adesão ao Projeto para que suas empresas possam disputar por contratos com a organização. De todo modo, a decisão das Nações Unidas sobre estas empresas, seja no tocante à regulação ou à contratação, será o elemento fundamental para definir os limites da segurança privada no contexto das relações internacionais.

²³⁷ Este argumento é citado no relatório pelo parlamento britânico (HCC 577 de 2002) que discutia as possibilidades de utilização e regulação das EMSPs. Disponível em < <http://goo.gl/le03n>> (acesso: 30 Mai. 2013)

5. CONCLUSÃO

Esta dissertação se ocupou de problematizar o fenômeno das Empresas Militares Privadas e de contextualizar sua relevância nas relações internacionais. Demonstrou a sua importância como mais um elemento explicativo no complexo quadro da política externa norte-americana. A análise destas empresas é uma pequena, porém relevante peça na configuração de uma explicação holística sobre as causas e as consequências da política de segurança dos Estados Unidos.

A grande dificuldade na abordagem do tema é a sua evolução recente e sua inserção pouco debatida em questões de segurança internacional, o que resulta na escassez de conceitos adequados e bem definidos para domar o objeto. Todo esforço intelectual que visa refletir processos em ebulição sofre desta defasagem que é, em última instância, um problema das ciências em geral. Isto, no entanto, não pode ser um impeditivo para o desenvolvimento de análises e conjunturas que ajudam a compreender a situação contemporânea e enfrentar os desafios presentes.

Na busca de explicações para o fenômeno exposto, o olhar da história contribui para encontrar termos que auxiliam em sua conceituação. Em relação ao objeto específico desta dissertação, que em última instância é uma análise sobre a guerra e seus agentes, em especial, os mercenários, conclui-se que a historiografia é rica, porém não preenche lacunas significativas. A principal dificuldade nesta reconstrução histórica é dar conta dos descompassos sobre transição do mercenarismo para os exércitos profissionais. É possível encontrar algumas regras gerais que ajudam a entender o mundo ocidental moderno, ainda que haja diversas discordâncias entre o esquema lógico traçado pela história e a realidade feita e refeita por forças tumultuosas. Pode-se extrair alguns elementos explicativos interessantes, dos quais é necessário sublinhar, para efeitos conclusivos da matéria, de que o monopólio estatal da força é sempre um processo incompleto, com matizes e distensões ao longo do tempo, e que o elemento que tomamos como regra da ciência política contemporânea é, na perspectiva histórica, a exceção das relações interestatais.

O ressurgimento de agentes privados envolvidos na guerra significaria o simples retorno ao *status quo ante*? Não parece ser o caso. Movimentos retrógrados da história não são comuns nem prováveis, pois os processos modernizadores transformam os sujeitos. Paralelos entre antigos mercenários e os novos agentes

privados são possíveis e ilustrativos, mas não dão conta das macrotransformações nas quais os eventos recentes estão incluídos. Muitas vezes a comparação entre mercenários é mais valorativa do que conceitual. Ela se apóia em análises de valor moral, de corte maquiavélico ou kantiano e menos em conceitos bem amarrados por uma investigação histórica. Portanto, muitas vezes o termo é insuficiente para captar a complexidade do problema. Se por um lado, a alcunha de mercenários parece bastante apropriada para alguns homens que lucram enormemente prestando serviços armados no Iraque e Afeganistão, o termo não faz jus a trabalhadores imigrantes com baixíssimos salários e jornadas escorchantes ou ainda técnicos de informática contratados por grandes empresas privadas que lucram quantias suntuosas administrando programas de espionagem em escala global.

Tendo em vista estes problemas, esta dissertação trouxe duas explicações combinadas para entender o fenômeno das EMPs. Primeiro, a explicação assentada no revisionismo histórico de autores como Charles Tilly e da historiografia militar de John Keegan que apontam para uma relação direta entre monopólio estatal sobre o uso da força e a utilização de capital intensivo nos meios de guerra. Em termos práticos, quanto mais caros e complexos os instrumentos de guerra, menor será o número de agentes privados capazes de engajar em atividades bélicas que concorram com o Estado. Quando a guerra se faz com porta-aviões e ogivas nucleares, ela será absolutamente estatocêntrica; porém, quando bastam apenas alguns fuzis, conseguidos no mercado negro internacional; alguns artefatos explosivos produzidos de maneira quase artesanal; ou apenas alguns computadores e *hackers* talentosos capazes de desestabilizar redes informacionais globais, o número de agentes privados engajados no uso da força cresce vertiginosamente. Esta explicação, portanto, oferece um elemento estrutural que ajuda entender o passado, o presente e o futuro. Ela oferece um panorama interessante para pensar a proliferação de novas guerras e novos agentes, ajudando a compreender a bifurcação no campo da segurança internacional que aparta a dimensão militar tradicional dos conflitos contemporâneos não-convencionais, tumultuosos e que desafiam algumas dicotomias básicas no pensamento das Relações Internacionais (guerra/paz, interno/externo, dentro/fora, civil/militar, etc.)

Para complementar este argumento, é necessário a introdução de um segundo elemento explicativo, para compreender como as questões de segurança internacional não somente reconheça o surgimento de novos agentes e novas

guerras, mas que explique como companhias privadas com registro comercial se tornam agentes relevantes. A segunda explicação é, consequentemente, um pacote de relações econômicas e políticas que criam o cenário hodierno que permite a proliferação de empresas militares e de segurança privada. Elementos conjunturais como a ampla desmobilização de tropas no pós-guerra fria, o uso de novas tecnologias de guerra, e a resistência política das democracias ocidentais com comprometimentos externos são alguns dos fatores que explicam a ascendência destas empresas. Mas o componente mais importante deste quadro é, sem dúvida, a agenda neoliberal e seu impacto transversal em diversas searas do poder estatal.

O neoliberalismo é, por si só, um fenômeno complexo. É ideologia, doutrina e agenda política. Nas mãos dos Estados Unidos, é instrumento hegemônico. Devido à suas múltiplas formas, é uma tarefa difícil conceituar o neoliberalismo, definir suas bases e traçar seus limites de maneira definitiva. Por outro lado, sua presença é forte e facilmente notada em diversos aspectos da política internacional. Para efeitos dessa dissertação, convém sublinhar algumas de suas características.

Primeiro, é primordial entender como o neoliberalismo funciona através de uma política econômica de “terra arrasada”. Desde a década de 70, sucessivos desajustes macroeconômicos são tratados com políticas ortodoxas de apertos fiscais e encolhimento do Estado paralelamente à abertura e desregulação de mercados. O receituário neoliberal, no entanto, não soluciona definitivamente os problemas do sistema capitalista; pelo contrário, ele agrava estruturalmente essas imperfeições e instala um modelo que ao longo do tempo erode as capacidades do Estado de reagir frente às demandas econômicas, sociais e políticas. A cada crise, sucessivamente, o Estado é cada vez mais impotente frente aos constrangimentos orçamentários e financeiros, o que resulta em cortes de serviços públicos e a abertura paulatina de espaços para o investimento privado em funções inerentemente governamentais. Desta forma, o neoliberalismo ataca, prolonga-se, e avança novamente sobre Estado, conquistando novos espaços, privatizando searas públicas e institucionalizando.

Ainda diminuição das capacidades responsivas do Estado, para compreender como essas políticas se institucionalizam e se rotinizam é necessário destacar o papel crucial que os tomadores de decisões exercem para a perpetuação da lógica neoliberal. As ligações entre a esfera pública e privada, em especial as portas-giratórias, tratadas especificamente no caso de segurança nesta dissertação,

constituem vasos comunicantes importantíssimos que garantem a transferência de atribuições antes do Estado para a esfera do investimento privado. Nesta miríade de interesses difusos e complexos, os tomadores de decisão acabam tendo um peso decisivo nos processos de terceirização que transferem funções públicas para serem exploradas pelo interesse privado. É o núcleo desta relação, muitas vezes promíscua e limitada a interesses paroquiais em substituição do bem público, que interessa ao observador político. Neste sentido, o neoliberalismo não é simplesmente uma ideologia que prega o retorno triunfante ao liberalismo originário e uma política econômica que consiste em retirar o Estado para abrir espaço ao mercado. O neoliberalismo não simplesmente a ideologia do Estado Mínimo; ele é, contraditoriamente, a política do estado que garante os lucros de uma elite restrita ao ampliar os nichos de reprodução do capital privado (PRADO, 2013).

É importante frisar estas contradições da agenda econômica neoliberal para entender o fenômeno das EMPs, pois o avanço da iniciativa privada sobre o campo da segurança é a conquista da última fronteira pelo neoliberalismo. A transformação de bens públicos em serviços comercializáveis representa novas dinâmicas em diversos aspectos da vida hodierna, inclusive para o campo da segurança pública, dentro da lógica da mercadificação de tudo (HARVEY, 2008). Ao afetar a lógica das intervenções militares e mesmo as definições e práticas do que se entende por segurança, estas empresas são agentes políticos importantes na reconfiguração da segurança internacional (BIGO, 2011; LEANDER, 2011)

Um problema central no tratamento do fenômeno é ligar a proliferação de EMPs e a grande estratégia dos EUA. Este não é um movimento auto-evidente e nem absolutamente claro. Revelar os interstícios dos processos de tomada de decisão em política externa é a pedra filosofal de qualquer estudo dedicado à política, mas um elemento pouco palpável através das teorias e instrumentos cognitivos disponíveis aos observadores e pesquisadores das ciências sociais. É, sobretudo, um problema de natureza metodológica. Este trabalho sugeriu que há uma paulatina interpenetração dos setores privado e público, apreensível pela observação do crescente número de portas-giratórias e interações entre estas duas esferas. As carreiras públicas, civis e militares, significam, cada vez mais, não um fim em si, mas etapas de uma carreira baseada na perspectiva de enriquecimento pessoal na iniciativa privada (HALIMI, 2013). Essa realidade, não pode ser analisada de maneira individualizada, mas deve ser compreendida dentro dos efeitos

transversais do neoliberalismo sobre vários aspectos da economia, da política e das escolhas individuais.

Essa interpenetração do público e privado é o que torna a análise destas empresas um elemento significativo. Não se pode desprezar que grande parte dos altos executivos e diretores da indústria da segurança tiveram carreiras militares ou civis no Departamento de Defesa. Esse fato empírico, somado às políticas pró-iniciativa privada dentro do DoD, constituem um elemento que merece atenção nos estudos sobre segurança internacional.

É aqui que a análise das EMPs dentro do jogo político norte-americano ganha significado especial. Os EUA são um objeto de estudo privilegiado por todas suas superlatividades: sua economia pujante, sua trajetória histórica *sui generis*, seu poderio militar extravagante; mas também por suas contradições abismais. É nos EUA que a privatização da segurança tem mais força e se apresenta como mais perigosa, exatamente pela projeção internacional do poder bruto estadunidense, bem como pelas relações históricas que o setor privado ligado à segurança e defesa possui com as agências de governo, notadamente o Departamento de Defesa. Não é possível compreender na sua totalidade os impactos políticos que a introdução destes novos agentes causará sobre os rumos da política externa norte-americana. Esta dissertação, no entanto, demonstrou que eles serão cada vez mais relevantes nas tomadas de decisões e pelo perigo latente que reside no temerário entrelaçamento entre empresas privadas e política de Estado e, em última instância, na exacerbação de um militarismo pautada pelo intervencionismo em escala global. O elemento novo é a inserção de dinâmicas de mercado que vêm ameaças à segurança e crises humanitárias não como problemas de ordem política, mas como potenciais oportunidades de mercado. Assim, o uso da força se torna cada vez menos democrático e sensível aos apelos da opinião pública, pondo em cheque os freios que a democracia liberal supostamente exerce sobre as ambições belicasas do poder soberano.

A questão central do militarismo norte-americano é que suas consequências não são sentidas somente no seio da sociedade estadunidense. Pelo contrário: seus efeitos mais perversos despontam naqueles países mais frágeis do sistema internacional. Os casos do Afeganistão e Iraque são exemplos ilustrativos dos efeitos prolongados que a privatização da segurança pode acarretar, criando

problemas estruturais que são agudizados pela fragilidade das instituições públicas nestes países.

O problema das EMPs transborda as fronteiras territoriais dos EUA e torna-se um assunto de relevância internacional. Revela-se então a necessidade de tratar a matéria nos foros internacionais já que, assim como diversos problemas da agenda política hodierna, soluções duráveis só podem ser vislumbradas através da concertação dos Estados. A grande dificuldade é que neste processo político ficam evidentes as contradições entre a disparidade de poder do mundo desenvolvido e a periferia de um sistema internacional desequilibrado e com alto déficit democrático, além de agendas conflitantes sobre poder e noções de desenvolvimento.

Esta dissertação analisou as duas grandes propostas que se encontram sobre a mesa de negociações dos Estados para regular o tema das EMPs. Ambos os projetos revelam disparidades e tensões. O Projeto das Nações Unidas é abrangente e tenta cobrir diversas lacunas e pontos dúbeis na atuação das EMPs, mas acaba sendo politicamente inviável, principalmente devido à resistência do eixo Washington-Londres que promove ativamente uma política de livre-mercado. Ambos os países, patrocinam ativamente a Iniciativa Suíça e o Código Internacional de Conduta como formas de dar uma resposta aos anseios da comunidade internacional frente as graves violações cometidas nas guerras do Afeganistão e Iraque, mas criam um sistema em que as empresas prevalecem como o ente mais forte e mais beneficiado. Trata-se de um fenômeno que encontra paralelo em outros setores do comércio internacional. Quando grandes denúncias de violações de direitos humanos atingem os negócios das grandes corporações internacionais, elas rapidamente se mobilizam a fim de cooptar esforços de regulação efetiva. Ao criar códigos relativamente frouxos e que não atacam a possibilidade de lucro de seus negócios, estas empresas conseguem desarmar outros processos de *accountability* e pressão pela regulação.

Acompanhar este debate é fundamental e ele será o grande modulador do futuro das EMPs. Apesar das resistências encontradas pelo Projeto das Nações Unidas, a organização vai desempenhar um papel fundamental na definição das EMPs ao discutir o papel destas empresas nas missões humanitárias. Há aqui um divisor de águas que pode revolucionar o mercado da segurança e a concepção das intervenções humanitárias das Nações Unidas.

Por esta e outras razões, as EMPs serão um ator relevante atuando nas relações internacionais. É ingênuo supor que um mercado bilionário será subitamente dissolvido simplesmente pela imposição de anseios de utopias morais ou por um ressurgimento democrático. Estas empresas continuarão a ser um tópico sensível na agenda internacional e um elemento de análise importante na investigação da complexidade da formação da política externa estadunidense.

Referências Bibliográficas:

ABRAHAMSEN, R; WILLIAMS, M. *Rita Abrahamsen and Michael Williams on Private Security Companies, Global Security Assemblages, and Africa*. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/evNGV>>, Acesso: 11 Jun 2012.

_____. Security Beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics. *International Political Sociology*, v.XX, n.3, p.1-17, 2009.

_____. ABRAHAMSEN, R; WILLIAMS, M. *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

AHMAD, J. Three more polio workers shot in Pakistan; eight dead in 48 hours. *Reuteurs*, 19 Dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/glcls>>. Acesso 20 Mar. 2013.

ANGSTROM, J. Towards a Typology of Internal Armed Conflicts. *Civil Wars*, v.4, n.3 p.93.116, 2001.

APPLEBAUM, B; LIPTON, E. Leaker's Employer Is Paid to Maintain Government Secrets. *The New York Times*, 09 Jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/A2qvtk>>. Acesso: 29 Jul. 2013.

ARENDT, H. *On Violence*. New York: Harcourt, 1970.

ASHLEY, R. The Poverty of Neorealism. *International organization*, vol.38, n.2, p.-225-286. 1984.

ASSOCIATED PRESS. Abu Ghraib contractor sentenced for child porn. *NBC News*, 25 Mai. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/MA2vG>>. Acesso: 09 Jul. 2013.

_____. Karzai May Compromise on Ban of Private Guards. *The New York Times*. 24 Out. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/hwoy1>>. Acesso: 14 Jan. 2013.

AVANT, D; SIGELMAN, L. Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq. *Security Dialogue*, v.19, n.2. p.230-265, 2010.

AVANT, D. The Emerging Market for Private Military Services and Problems of Regulation. In: CHESTERMAN, S; LEHNARDT, C. *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*. New York: Oxford University Press. Cap. 10, p.181-195, 2007.

_____. *The Market For Force: The consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BACEVICH, A. *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

_____. *The New American Militarism: How Americans Are Seduced By War*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BELASCO, A. The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11. *Congressional Research Office*. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/EmOzP>>. Acesso: 15 Jan. 2013.

BELLONE, C.J.;GOERL, G. F. Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy 1992, in: LAPSLEY, I. *The NPM Agenda: Back to The Future*. Financial Accountability & Management. 2008.

BELLUZO, L; TAVARES, M. A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: FIORI, J. *O Poder Americano*. Cap. 3, p.111-138. Petrópolis: Vozes, 2004.

BENDER, B.From the Pentagon to the private sector. *The Boston Globe*, 26 Dez. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/0BxbPJ>>. Acesso: 28 Jul. 2013.

BIGO, D. Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practice and Practice of Power. *International Political Sociology*, v.5, n.3, p.225-258, 2011.

BILMES, L; STIGLITZ, J. *The Three Trillion Dollar War*. Nova Iorque: W.W Norton & Co, 2008.

BLAKE, A.; GELLMAN, B.;MILLER, G. Edward Snowden comes forward as source of NSA leaks. *The Washington Post*, 9 Jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/pPmkg>>. Acesso: 01 Jul. 2013.

BOONE, J. Hamid Karzai's crackdown on private security puts \$1bn Afghan aid at risk. *Global Development*. 21 Out. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/3kXKK>>. Acesso em: 14 Jan 2012.

BOUTWELL, J; KLARE, M. *Light Weapons and Civil Conflicts*.New York: Rowman & Littlefield, 1999.

BOWDEN, M. *Black Hawk Down: A Story of Modern War*. New York: Atlantic Press, 1999.

BROOKS, D.In Search of Adequate Legal and Regulatory Frameworks. *Journal of Peace Operations*, v.2, n.5. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/T20H2>>. Acesso: 18 Mar. 2013.

_____. Messiahs or Mercenaries?The future of International Private Military Services. In: *Managing Armed Conflicts in 21st Century*. Londres: Frank Cass & Co, 2001.

BROOKS, R. America the Coupleless. *Foreign Policy*, 04 Jul. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/kK17H>>. Acesso: 05 Jul. 2013.

BRYANT, G. Asymmetric Warfare: The British Experience in the Eighteenth-Century India. *Journal of Military History*, v. 68, n.2, p.431-469, Abril, 2004.

BULL, H. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Universidade de Brasília, 2002.

BUZAN, B. New Patterns of Global Security in the 21st Century. *International Affairs*, v.67, n.3. p. 431-451, 1991.

_____. Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War? *International Affairs*, v.82, n.6. p. 1101-1118, 2006.

CAMPBELL, D. Marketing the New Dogs of War. *Centre for Public Integrity*. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/spfzl>>. Acesso: 05 Set. 2012.

CAREW, M. *Becoming the arsenal: the American industrial mobilization for World War II 1938-1942*. Lanham: University Press of America, 2010.

CERVO, A. A Instabilidade Internacional (1919-1939). In: SARAIVA, J. (Org.). *História das Relações Internacionais*. Cap. 2: p.132-167 São Paulo: Saraiva, 2008.

CHAKRABARTI, S. *Privatisation of Security in the Post-Cold War Period: An overview of its nature and implications*. New Dehli: Institute for Defense Studies and Analysis, Disponível em: <<http://goo.gl/3rjzO>>. Acesso: 30 Jan 2013. 2009.

CHATERJEE, P. The Revolving Doors Between State Agencies and Private Contractors. *Centre for Research on Globalization*, 17 Jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/XKKc1L>>. Acesso: 29 Jul. 2013.

CHECCHIA, M. Private Security Companies Give Way to the Afghan Public Protection Force. Civil-Military Fusion Centre, Out. 2011. Disponível em <<http://goo.gl/uFj0c>>. Acesso: 21 Jan. 2013.

CHESSER, S. Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians. *Congressional Research Office*. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/woiQg>>. Acesso: Jan. 2013.

CIMBALA, S.; SARKESIAN, S.; WILLIAMS, J. *US National Security: Policymakers, Process & Politics*. Boulder: Lynne Rienner, 2008.

CLAUSEWITZ, C. *On War*. New York: Oxford University Press, 2007.

CLEARY, S. Angola – A case of study in Private Military Involvement. In: CILLIERS, J; MASON, P. *Peace Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African States*. Cap.8, p.141-174. Pretoria: Institute for Security Studies, 1999.

COELHO, L. País tem quase 5 seguranças privados para cada policial. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 19 Set. 2012. Disponível em <<http://goo.gl/Z6VmN>> Acesso: 02 Out. 2012

COHEN, A. Just What the Founders Feared: An Imperial President Goes to War. *The New York Times*, 23 Julho 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/dgtAS>>. Acesso: 20 Ago. 2012.

COMITE INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *War, Money and Survival*. Genebra: CICV, 2000.

CONGRESS BUDGETMENT OFFICE. Contractors' Support of U.S. Operations in Iraq. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/youRGQD>>. Acesso: 30 Jul. 2013

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. US: Iraq Military Operations. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/8nWGF>>. Acesso: 15 Mai. 2013.

CORNWELL, S; AL SHALCHI, H; ZAKARIA, T. For Benghazi diplomatic security, U.S. relied on small British firm. *Reuters*. 17 Out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/PcwDS>>. Acesso: 23 Jan. 2013.

COST OF WAR PROJECT. *Economic Costs Summary: US\$3,2 – 4 trillion and Counting*. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/xNSBM>>. Acesso: 15 Jan. 2013.

COTTON, S. et al. *Hired Guns Views About Armed Contractors in Operation Iraqi Freedom*. Santa Monica: RAND, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/4NAFV>>. Acesso 24 Jan. 2013.

CRUZ, S. *Os Estados Unidos no Desconcerto do Mundo. Ensaio de Interpretação*. São Paulo: UNESP, 2012.

CULLEN, P; WEINBERG, P. Reframing the Defense Outsourcing Debate: Merging Government Oversight with Industry Partnership. 2007. *Peace Operations Institute*. Disponível em: <<http://goo.gl/x8Vsc>>. Acesso: 20 Ago. 2012.

DeLONG, M. What you need to know about Booz Allen Hamilton. *The Washington Post*, 10 Jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/VOmaaN>>. Acesso: 29 Jul. 2013.

DEL PRADO, J; TORROJA, H. *Hacia la Regulación Internacional de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

DEL PRADO, J. Mercenaries, Private Military and Security Companies and International Law. *Lecture Series on Law, War and Human Security*, University of Wincousin, 31 Jan. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/oA0gy>>. Acesso: 19 Mar. 2013.

DEPARTAMENTO DE DEFESA. *Contracts*. 16 Abr. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/zoeo9>> Acesso: 03 Out 2012

_____. *Improving Combat Through Edge Thorough Outsourcing*. 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/d4Pnn>>. Acesso: 20 Ago. 2012.

DONAHUE, J. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books, 1989.

DOYLE, C. Civilian Extraterritorial Jurisdiction Act: Federal Contractor Criminal Liability Overseas. GAO, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/w2R2T>>. Acesso: 19 Jun. 2013.

DeYOUNG, K. Afghan corruption: How to follow the money?. *The Washington Post*, 29 Mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ptyi3>>. Acesso: 22 Jan. 2013.

DULUMPINAR, N. Regulation of Private Military Companies in Iraq. Tese de Mestrado. *Naval Postgraduate School*. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/qJSFo>>. Acesso 24 Jan 2013.

DUPAS, G. *Atores e Poderes na Nova Ordem Global: Assimetrias, Instabilidades e Imperativos de Legitimação*. São Paulo: UNESP, 2005a.

_____. Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n.124. p. 33-42. 2005b.

DUQUE, M. *A Teoria de Securitização e o Processo Decisório da Estratégia Militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque*. Universidade de Brasília. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Brasília.

EASTWOOD, V. Bigger than the army: South Africa's private security forces. *CNN*, 08 Fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/NyN3e>>. Acesso: 14 Mar. 2013.

ECKHOLM, E. Now You See It: An Audit of KBR. *The New York Times*. 20 de Março 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/IY8Cnl>>. Acesso: 15 Ago. 2012.

ECONOMIST. Killing Disease. *The Economist*, 22 Dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/fJtGM>>. Acesso: 20 Mar. 2013.

ELSEA, J; SCHWARTZ, M; NAKAMURA, K. Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues. *Congressional Research Office*, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/yMvVC>>. Acesso: 05 Abr. 2013.

EPSTEIN, L; LANDES, W; POSNER, R. How Business Fares in the Supreme court. *Minnesota Law Review*, v.97, n.1, p.1431-1472, 2013.

FIORI, J. O Capitalismo Americano. *Carta Maior*. 30 Ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/OBhaN>>. Acesso: 03 Out. 2012.

_____. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. *O Poder Global*. São Paulo: Boitempo, 2007.

FOSTER, J; HOLLEMAN, H.; McCHESNEY, R. The US Imperial Triangle and Military Spending. *Monthly Review*, n.60, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/eJpTt>>. Acesso: 09 Nov. 2011.

GABELNICK, T; HAUG, M; LUMPE, L. A Guide to US Arms Market, Industry and Exports. *Small Arms Survey*. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/HduaZ>>. Acesso: 14 Jan. 2013.

GANSLER, J. *The Gansler Report*. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/ig2gb>>. Acesso: 20 Ago. 2012.

GAO. *DOD, State, and USAID Contracts and Contractor Personnel in Iraq and Afghanistan*. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/4weaD>>. Acesso: 15 Jan. 2013.

_____. *Large US Corporations and Federal Contractors with Subsidiaries in Jurisdictions Listed as Tax Havens or Financial Privacy Jurisdictions*. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/FpQEQ>>. Acesso: 03 Out. 2012.

_____. *Warfighter Support: A Cost Comparison of Using State Department Employees versus Contractors for Security Services in Iraq*. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/srqUg>>. Acesso: 21 Jan. 2013.

GRANT, R. *Battle: A Visual Journey Through 5.000 Years of Combat*. Londres: Dorling Kindersley, 2005.

GREENSPAN, A. et al. *The President's Commission on an All-Volunteer Force*. Washington: US Government Printing Office, 1970.

GRÓS, F. *Estados de Violência*. Aparecida: Idéias & Letras, 2009.

GUZMAN, A; MEYER, T. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, v.2, n.1, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/uF98W>>. Acesso: 20 Mar. 2013.

HAMBURGER, J; O'HARROW, R. Snowden case not the first embarrassment for Booz Allen, or D.C. contracting industry. *The Washington Post*, 08 Jul. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ssh0u>>. Acesso: 28 Jul. 2013.

HALIMI, S. Frente antipopular. *Le Monde Diplomatique*, n.66, p.11, Jan. 2013.

HAMILTON, A. Federalist #8. *Federalist papers*. Pennsylvania: Pennsylvania State University, p.32-37, 2001.

HARVEY, D. *Neoliberalism: a Brief History*. New York: Oxford University Press. 2005.

_____. *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. O Direito à Cidade. *Revista Piauí*, n.82, p.38- 43, jul. 2013.

HECKEN, C; SCHULTZ, S. Spying 'Out of Control': EU Official Questions Trade Negotiations. *Der Spiegel*, 30 Jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/uHcm4>>. Acesso: 01 Jul. 2013.

HENDERSON, E. Military Spending and Poverty. *The Journal of Politics*, v.60, n.2, p. 503-520, 1998.

HIGGS, R. Wartime Prosperity? A Reassessment of the U.S. Economy in the 1940s. *The Journal of Economic History*, v.52, n.1, pp. 41-60, 1992.

HOBBSBAWM, E. *A Era dos Extremos*. 2ªed. São Paulo: Schwarcz, 2009.

HODGE, N. Company Once Known as Blackwater Ditches Xe for Yet Another New Name. *The Wall Street Journal*, 12 Dez. 2011. Disponível em <<http://goo.gl/tnYDF>>. Acesso: 03 Out. 2012.

HUGGINS, M. Violência Urbana e Privatização do Policiamento no Brasil: uma mistura invisível. *Caderno CRH*, v.23, n.60, p.541-558. Set/Dez. 2010.

HUNT, E. A ideologia Neoclássica e o Mito do Mercado Auto-Regulador: As idéias de John Maynard Keynes. *História do Pensamento Econômico: Uma Perspectiva Crítica*. São Paulo: Elsevier, Cap.15, p.381.407, 2005.

HUNTINGTON, S. *El Soldado y el Estado: Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

ISENBERG, D. A government in search of cover: PMCs in Iraq. In: MARKET FORCES: REGULATING PRIVATE MILITARY COMPANIES. 2006, Nova Iorque Conferência. Disponível em: <<http://goo.gl/yl7EF>>. Acesso. 03 Out 2012.

_____. The Rise of Private Maritime Security Companies. *Huffington Post*, 29 Mai 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/zfikw>>. Acesso: 18 Mar 2013.

JOACHIM, J; SCHNEIKER, A. New Humanitarians? Frame Appropriation through Private Military and Security Companies. *Millennium Journal of International Relations*, vol.40, n.2, p.-365-388, 2012.

JORAS, U; SCHUSTER, A. Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola. *Swiss Peace Foundation*, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/z6DPz>>. Acesso: 21 Jan. 2013.

KALDOR, M. *New and Old Wars*. Polity Press, 2006.

KALYVAS, S. "New" and "Old" Civil Wars: Is The Distinction Valid? In: *La Guerre entre le Local et Global: Sociétés, Etats et Systèmes*, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/vbCO2>>, Acesso: 02 Out. 2012.

KANE, T. Global US Troop Deployment. *Heritage Foundation*, 2004. Disponível em <<http://goo.gl/Ms9WQ>>. Acesso: 02 Out. 2012.

KEEGAN, J. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Schwartz, 1993.

KELLY, S. Confessions of a private security contractor. *CNN*, 24 Dez. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/OUe7rw>>. Acesso: 26 Jul. 2013.

KELSEN, H. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma, 1979.

KIM, S. Jamie Leigh Jones Ordered to Pay \$145,000 in Court Costs After Failed Rape Claim. ABC News, 30 Set. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/C7nGv>>. Acesso: 09 Jul. 2013.

KISSINGER, H. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994.

KOENIG, L. Reassessing the Imperial Presidency. *Proceedings of the Academy of Political Science*, v. 34, n.2, p.31-44. 1981.

KOISTINEN, P. Industrial-Military Complex in Historical Perspective: The InterWar years. *The Journal of American History*, v.56, n.4, p. 819-839. 1970.

KREIDBERG, M; HENRY, M. *History of the Army Mobilization in the United States Army 1775-1945*. Washington: Department of the Army, 1955.

LEANDER, A. The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies. *Journal of Peace Research*, vol.42, n. 5.p-605-622, 2005a.

_____. The Power to Construct International Security: On the significance of Private Military Companies. IN: *Millenium Journal of International Studies*, v.33. p. 803-825, 2005b.

_____. The Promises, Problems, and Potentials of a Bourdieu-Inspired staging of International Relations. *International Political Sociology*, v. 5, n.3, p.294-313, Setembro, 2011.

_____. Wars and the Un-making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World. In: GUZZINI, S; JUNG, D (org.) *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*. New York: Routhledge, 2004.

LEROY, The new wages of war – devaluing death and injury: conceptualizing duty and employment in combat zones. *Stanford Law & Policy Review*, v.22, n.1, p.217, 2011.

LINDEMANN, M. Civilian Contractors Under Law. *US Army War College*. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/uvi9m>>. Acesso: 14 Mai. 2013

LIVINGSTON, I; O'HANLON, M. Afghanistan Index. *Brookings*. 12 Jul. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/OkNFj>>. Acesso: 15 Jan. 2013.

LOCK, P. Africa, military downsizing and the growth in the security industry. In: CILLIERS, J; MASON, P. *Peace Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African States*. Pretoria: Institute for Security Studies, 1999.

LYNCH, C. U.N. embraces private military contractors. *Foreign Policy*, 17 Jan. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/TkG8D>>. Acesso: 20 Mar. 2013.

MACHADO, R. O Século XXI e as Novas Percepções de Ameaças à Segurança. *Revista da Escola Naval de Guerra*, p. 42-52, 2007, Disponível em: <<http://goo.gl/QZjfP>>. Acesso: 14 Ago. 2010.

MAGALHÃES, A. Empresas Militares Privadas e a Resolução de Conflitos no Quadro da ONU. *Nação e Defesa*, n.111, p.155-174, 2005.

MANDEL, E. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

MARIUTTI, E. EUA: Fundamentos e Tendências Gerais da Hegemonia Estadunidense. In: ACIOLY, J; CARDOSO, J; MATIJASCIC, M. *Trajetórias Recentes do Desenvolvimento: estudos e experiências internacionais selecionadas*. Brasília: IPEA. Cap. 2, p.53-86, 2009.

MASON, C. Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized? *Congressional Research Service*. 05 Jan. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/wLMk1>>. Acesso: 03 Abr. 2013.

MAZZETTI, M; SCHMITT, M. Private Army Formed to Fight Somali Pirates Leaves Troubled Legacy. *The New York Times*, 04 Out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/x2EZ8>>. Acesso: 07 Jul. 2013.

MEARSHEIMER, J. Imperial By Design. *National Interest*, n. 111, p.16-34. Fevereiro, 2011.

MEDEIROS, C. O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar. In: FIORI, J. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes. p.225-252, 2004.

MEHLUM, H; MOENE, K; TORVIK, R. Plunder & Protection. *Journal of Peace Research*, v.39, n.4, p.447-459, 2002.

MERLE, R. Computer Sciences Sells DynCorp Units. *Washington Post*, 14 Dez. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/d994G2>>. Acesso: 18 Jul. 2013.

MILLER, G. The Landsknecht: His Recruitment and Organization, With Some Reference to the Reign of Henry VII. *Military Affairs*, v.35, n.3, p.95-99, 1971.

MMALI, J. Why Ugandans want work in Irak. *BBC*, 6 Nov. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/mxfHJ>>. Acesso: 20 Mar. 2013.

MOWERY, D; ROSENBERG, N. *Trajetórias da Inovação: A mudança Tecnológica dos Estados Unidos da América no Século XX*. Campinas: Unicamp, 2005.

MÜNKLER, H. *Viejas y Nuevas Guerras. Asimetría y Privatización de La violencia*. Madrid: Siglo XXI, 2005.

NASCIMENTO, M. *Uma Perspectiva sobre o Emprego da Força por Atores Não-Estatais no Âmbito Multilateral*. Brasília: FUNAG, 2010.

NAWA, F. The Gunman of Kabul. *CorpWatch*, 21 Dez. 2007. Disponível em <<http://goo.gl/MSDtl>>. Acesso: 21 Jan. 2012.

NEW YORK TIMES. Getting Away with Torture. *The New York Times*, 13 Nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/bNLyz>>. Acesso: 16 Abr. 2013.

NORDLAND, R. Risks of Afghan War Shift From Soldiers to Contractors. *The New York Times*, 11 Fev. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/6DEDp>>. Acesso: 15 Jan. 2013.

NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OFFICE OF MANAGEMENT OF BUDGET. *Historical Tables: Budget of the US Government For Fiscal Year 2014*. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/bYYyw>>. Acesso 01.Jul.2013.

ONU. Conselho de Direitos Humanos aprova princípios orientadores para empresas. 17 de Junho de 2011^a. Disponível em: <<http://goo.gl/tZrL8>>. Acesso: 21 Mai. 2013.

_____. Iraq should keep regulating private military and security firms, say UN experts. 2011b. Disponível em <<http://goo.gl/aE955>>. Acesso: 30 Jan 2013

OSTENSEN, A. UN Use of Private Military and Security Companies: Practices and Policies. *DCAF*. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/NyjPp>>. Acesso: 20 Mar. 2013.

OTAN. *Transition to Afghan lead: Inteqal*. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/uLI5>>. Acesso: 21 Jan. 2013.

PALOU-LOVERDOS, J.; ARMENDÁRIZ, L. *The Privatization of Warfare, Violence and Private Military & Security Companies: A factual and legal approach to human rights abuses by PMSC in Iraq*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. 2011.

PANETTA, L. Remarks by Secretary Panetta on Cybersecurity to the Business Executives for National Security. 11 Out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ZwFy30>>. Acesso: 28 Jul. 2013.

PAOLIELLO, T. *O padrão de atuação das empresas de segurança privada: o caso de Angola*. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo.

PECEQUILO, C. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: UFRGS, 2º Ed, 2005.

PECH, K. Executive Outcomes – A corporate conquest. In: CILLIERS, J; MASON, P. *Peace Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African States*. Cap. 5, p.81-109. Pretoria: Institute for Security Studies, 1999.

PERCY, S. *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*. Oxford: University Press, 2007.

PERRET, A. Private military and security companies in Latin America: the relevance of the Montreux Document. in: DCAF. *The Montreux Document on Private Military and Security Companies: Proceedings of the Regional Workshop for Latin America*. 2011. p. 25-47. Disponível em: < <http://goo.gl/UafYV>>. Acesso: 18 Mar. 2013.

PINGEOT, L. Dangerous Partnership Private Military & Security Companies and the UN. *Global Policy Forum*. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/afhqb>>. Acesso: 03 Abr. 2013.

PRADO, E. O que é neoliberalismo? *Online*, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/JmYgf5>>. Acesso: 18 Mai. 2013.

REED, J. Coming Soon on Demand: Cyber Weapons. *Foreign Policy*, 05 Set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/85lKM>>. Acesso: 02 Out. 2012.

REICH, M. Does the U.S Economy Require Military Spending? *The American Economic Review*, vol.62, n.2, p.296.303. Março, 1972.

RIVERA, R; SAHAK, S. Afghan Report Revives Concerns About Scrutiny of Private Security Firms. *The New York Times*, 23 Jan. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/mUOxy>>. Acesso: 14 Jan. 2013.

ROCHA, F. *Os Estados Unidos da América no Pós-Guerra Fria - Transformações na Política de Segurança*. São Paulo: Plêiade, 2009.

ROSÉN, F. Commercial Security: Conditions of Growth. *Security Dialogue*, v.39, p.77-97, 2008.

ROSTON, A. How the US Funds the Taliban. *The Nation*, 30 Nov. 2009a. Disponível em: <<http://goo.gl/EWltS>>. Acesso: 22 jan. 2013.

_____. How the US army protects its trucks – by paying the Taliban. *The Guardian*. 13 Fev. 2009b. Disponível em <<http://goo.gl/Cvnek>> Acesso: 22 Jan. 2013.

RUGGIE, J. Business and Human Rights: The Evolving International Agenda. *American Journal of International Law*, v.101, n.4, Out. 2007.

RYNGAERT, C. Litigating Abuses Committed by Private Military Companies. *European Journal of International Law*, v.19, n.5, p.1035-1053, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/zoHsc>>. Acesso: 05 Abr. 2013.

SAMP, R. Supreme Court Observations: Kiobel v. Royal Dutch Petroleum & the Future of Alien Tort Litigation. *Forbes*, 18 Abr. 2013, Disponível em: <<http://goo.gl/P3ROU>>. Acesso: 07 Mai. 2013.

SARAIVA, F (org.). *História das Relações Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SCAHILL, J. *Blackwater: The Rise of the Most Powerful Mercenary Army*. New York: Nation Books, 2007.

SCARRE, C. *Historical Atlas of Ancient Rome*. Londres: Penguin Books, 1995.

SCHLESINGER, A. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SCHOONER, S; SWAN. C. Dead Contractors: The Un-Examined Effect of Surrogates on the Public's Casualty Sensitivity. *Journal of National Security Law & Policy*, Abr. 2012.

SCHWARTZ, M. The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Afghanistan and Iraq: Background, Analysis, and Options for Congress. *Congressional Research Service*, 13 Mai. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/0lwlb>>. Acesso: 30 Jan 2013.

SCHWARTZ, M; SWAIN, J. Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis. *Congressional Research Service*, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/3XPnW>>. Acesso 19 Jan. 2013.

SCHWARTZ, S. *Atomic Audit: The Costs and Consequences of U.S. Nuclear Weapons Since 1940*. Washington: Brookings, 1998.

SIGIR. *Long-Standing Weakness in Department of State's Oversight of Dyn Corp Contract for Support of the Iraqi Police*. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/MGtqN>>. Acesso: 30 Jan 2013.

_____. *Iraqi Police Development Program: opportunities for Improved Program Accountability and Budget Transparency*. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/HFWzVpdf>> Acesso: 30 Jan. 2013.

SILVERSTEIN, K. Revolving Door to Blackwater Causes Alarm at CIA. 2006. Disponível em: <http://goo.gl/7XhSpG> Acesso em: 17 Mar. 2011.

SINGER, P. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University, 2008.

_____. Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security. *International Security*, v.26, n.3, p.186-220, 2002.

_____. Militares Privados: benefícios vs política pública. *Política Exterior*, n. 125, p. 65-77, 2008.

SMALL ARMS SURVEY. *Small Arms Survey 2011 Yearbook*. Genebra: Cambridge. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/vY3HT>>. Acesso: 6 Ago. 2012.

SOMMERVILLE, Q. Afghanistan Delays Ban on Private Security Firms. *BBC*. 27 Out. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/No6px>>. Acesso em: 14 Jan. 2013.

STANGER, A. Iraque e Afeganistão: As Guerras Terceirizadas dos Estados Unidos. *Época*. 30 Dez. 2009a. Entrevista concedida à José Antonio Lima. Disponível em: <<http://goo.gl/HoNHM>>. Acesso: 05 Set. 2012.

_____. *One Nation Under Contract: the Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*. Yale University Press. 2009b.

STEELE, J. US convinced Karzai half-brother is corrupt, WikiLeaks cables say. *The Guardian*, 2 Dez. 2010. Disponível em <<http://goo.gl/XkR64>>. Acesso: 23 Jan. 2013.

STOCKMAN, F. Top Iraq contractor skirts US taxes offshore. *The Boston Globe*, 06 Mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/yt12kD>>. Acesso: 26 Jul. 2013.

STODDARD, A; HARMER, A. Supporting Security for Humanitarian Action A review of critical issues for the humanitarian community. USAID, Março 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/1lh0Sl>>. Acesso 31 Ago. 2013.

STODDARD, A; HARMER, A; DiDOMENICO, V. Private Security contracting in humanitarian operations. Humanitarian Policy Group, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/UOFiyL>>. Acesso: 31 Ago. 2013.

TILLY, C. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: EDUSP, 1996.

THOMSON, J. *Mercenaries, Pirates and Sovereigns: State Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

TROFIMOV, Y; ABI-HABIB, M. Karzai Slams 'Foreign Advisers'. *The Wall Street Journal*. 8 Ago. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/JeaR>>. Acesso: 21 Jan. 2013.

WALSH, D. Bomb blast hits UN base in Islamabad. *The Guardian*, 5 Out. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/5zPyM>>. Acesso: 20 Mar. 2013.

WHITE, N. Empowering Peace Operations to Protect Civilians: Form over Substance? *Journal of International Peacekeeping*, v.13, p.327-355, 2009.

_____. The Privatisation of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group's Draft Convention. *Human Rights Law Review*, v.11, n.1, p.133-151, 2011.

WIENS, J. Wartime Contracting Commission's Move to Seal Records for 20 Years: Just Plain Wrong. *Project on Government Oversight*, 11 Nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/iOqle>>. Acesso: 17 Jan. 2013.

WITTKOPF, E; McCORMICK, J. *The Domestic Sources of American Foreign Policy*. New York: Rowman & Littlefield, 2004.

UESSELER, R. *Guerra Como Prestação de Serviços*. São Paulo: Estação Liberdade, 2008.

USAID. *Audit of USAID/Afghanistan's Oversight of Private Security Contractors in Afghanistan*, 21 Mai. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/9xwNr>>. Acesso: 22 Jan. 2013.

US CENTCOM. *Contractor Support of US Operations in the US CENTCOM Area of Responsibility Iraq and Afghanistan*. 07 Jul. 2011. Disponível em <<http://goo.gl/H37sn>>. Acesso: 21 Jan. 2013

US HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Warlord, Inc.: Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/edkQX>>. Acesso: 17 Jan. 2013.

UNITED NATIONS. *Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos* 26 Ago. 2003, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2. Disponível em: <<http://goo.gl/vt1BC>>. Acesso: 19 Mar. 2013.

_____. *Secretary-General Reflects on "Intervention" in 35th Annual Ditchley Foundation Lecture*. SG/SM/6613. 26 Jun. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/Ru6Gh>>. Acesso: 21 Mar. 2013.

_____. *Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*. 17 Ago. 2005. A/60/263. Disponível em: <<http://goo.gl/Xk3T9>>. Acesso: 19 Mar 2013.

_____. *Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*. 25 Ago. 2010. A/65/325. Disponível em: <<http://goo.gl/oZ4U9>>. Acesso: 20 Mar. 2013.

UN NEWS. *Ban and Security Council demand release of UN peacekeepers held in Golan Heights*. *UN News*, 06 Mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/mLZaZ>>. Acesso: 20 Mar. 2013.

VAN BIJLERT, M. *The Survival of the Private Security Companies*. *Afghanistan Analyst Network*, 27 Mar. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/KqHkv>>. Acesso: 23 Jan. 2013.

VICKY, A. *Soldados Africanos para Guerras Norte-americanas*. *Le Monde Diplomatique*, p. 21-23, Jul. 2012.

ZAGORIN, A. *A "Mutiny" in Kabul: Guards Allege Security Problems Have Put Embassy at Risk*. *Project on Government Oversight*, 17 Jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ZJo6U>>. Acesso: 18 Jan 2013.

ZANETIC, A. Segurança Privada: características do setor e impacto sobre o policiamento. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v.3, n.4, p.134-151. Fevereiro/Março 2009

ZIZEK, S. *Bem-vindo ao Deserto do Real*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Contra os Direitos Humanos! *New Left Review*, n.34, Jul-Ago 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/eG8da>>. Acesso: 15 Mar. 2013.

ANEXOS

ANEXO I

Compilação de Empresas cobertas pelo *Defense Base Act* (número de funcionários e baixas de 09/2001 a 06/2013).

Nome da Empresa	Total Funcionários	Baixas
Service Employees International, Inc.	31480	133
EG&G Technical Service	5500	0
DynCorp International	5324	62
CSA, Ltd.	2895	20
Fluor Daniel Corp.	2390	37
DynCorp International	2316	64
Prime Projects International	2069	37
Triple Canopy	1984	37
L-3 Communications/Vertex Aerospace	1780	0
Supreme Group	1287	291
Blackwater Security Consulting	1196	29
Mantech International Corp	1163	0
Global Linguist Solutions	1115	25
L-3 Communications Corporation	903	8
Kulak Construction Company	817	33
L-3 Communications - Titan Corporation	792	169
ITT Corporation, Systems Division	788	11
SOS-SMG, INC	752	24
AECOM	722	13
Mission Essential Personnel, LL	689	47
Gulf Catering Company	653	0
Compass Security	630	161
Pacific Architects & Engineers	562	9
Titan Corporation	530	152
Aegis Defense Services	528	34
IPBD PVT. LTD	499	21
Wackenhut International Inc.	498	0
L-3 Communications - MPRI	492	15
Serka Group	430	0
AEGIS, Mission Essential Personnel	410	55
ITT Federal Svices Intl Corp	384	0
Serka International, LLC/ITT	378	0
IAP World Services	363	14
URS Corporation	359	0
Omni Air International Inc.	348	0
Daoud & Partners	344	17
EOD Technology, Inc	339	40
Science Applications International	329	0

TekStar, Inc.	322	0
Exelis System Corp.	305	0
Computer Sciences Corp.	303	0
ITT Industries, Inc.	283	0
KBR Government Operations	279	10
Global Strategies Group	278	27
Kwajalein Range Services, LLC	270	0
American K-9 Detection Services	258	0
PWC Logistics	257	61
ArmorGroup International Limited	250	60
KBR, LLC	243	0
Worldwide Language Resources, Inc.	240	8
L-3 Communications - TLOTS1	239	32
Aerotek, Inc.	220	0
Lockheed Martin Techincal Op.	212	0
Chugach Management Service, Inc.	208	0
U.S. Training Center	206	0
Xe Services	203	0
MPRI, Inc.	200	0
Force Protection Inc.	197	0
Reed Inc.	185	22
Tamimi Global Company	184	0
Sallyport Global Services	183	21
Najaa International Catering Services	175	0
Reinassance Services SAOG	175	0
Vertex Aerospace LLC	167	0
VSE Corporation	163	0
Contrack International	159	9
SOS Interpreting, Inc	159	9
AAR Airlift Group	158	0
Kellogg Brown & Root Services Inc.	155	0
Hart GMSSCO LTD.	154	64
Almco Limited	143	0
General Dynamics Land Systems	143	0
CACI-Athena, Inc	142	0
Honeywell Technology Solutions	141	0
Lockheed Martin	141	0
Inglett and Stubbs, LLC	138	0
Ronco Consulting	138	15
Nasa Ltd. Co.	136	0
AAR Airlift	134	0
Corporatebank financial services, Inc.	129	57
EG&G Tech Seviles	126	0
DynCorp	123	0
MVM Inc.	121	0

Worldwide Languages	117	0
Brown & Root Services	114	0
General Dynamics Corp.	114	0
Oshkosh Truck Corp	112	0
Constellis Group Inc.	108	0
Vinnell Corporation	105	12
Advantage Federal Resourcing	104	0
Remote Project Services Group	103	0
Ecolog AG	102	0
Academi Training Center	101	0
Inglett & Stubbs, LLC	100	0
Washington Group International	100	20
Defense Support Services/PEKO	98	0
Raytheon (RSES)	97	0
ASFA International Construcion Industry	96	0
Computer Sciences Raytheon	96	0
E2E Supply Chain	96	20
Engility	94	0
Mission Essential Personnel	93	0
First Kuwaiti Trading & Contracting, WLL	91	10
International Oil Trading Company	91	29
REEP, Inc.	89	0
Armor Group North America	88	0
CACI International	87	0
Honeywell Technology Solutions Inc. Int.	87	0
Northrop Grumman	87	0
USA Environmental, Inc.	87	0
Khudairi Trading and Contracting Company	86	0
Chemonics International Inc.	85	9
General Dynamics Information Technology	83	0
Lear Siegler Mgmt Service Co.	83	0
BAE Systems Inc.	79	0
Raytheon Technical Services Company	77	0
Ranger Land Systems, Inc.	75	0
Torres AES	72	0
Ahdaas Construction Company	68	33
Erinys Iraq	67	10
Tetra Tech, Inc.	66	11
Coastal International Security	65	0
Parsons Corp.	65	7
Louis Berger International, Inc.	63	7
Teng & Associates, Inc.	63	0
Toifor	63	0
DAI	62	0
J.A Jones Management Service	60	0

USIS	59	0
Kwajalein Range Service, LLC	58	0
Ready & Responsible Security Inc.	58	0
Chugach Support Services	57	0
International Management Services	57	22
USI	57	0
Engility (MPRI)	56	0
FedSys, Inc.	56	0
XE Company	56	0
Fluor	55	0
Shea Atika Languages	55	8
Chugach Kwajalein Range Services	54	0
Olive Group	54	0
Cornell University	53	0
Saudi Catering and Contracting	53	0
Aleut Global Solutions, LLC	52	0
Evergreen International Aviation	51	0
Dragados	50	0
Sabre International Security	50	0
Employer Pending	49	0
CACI, Inc.	48	0
Development Alternatives, Inc	47	15
General Dynamics Information Technology	47	0
Ikon Group	47	0
XPG Programs	45	0
McNeil Technologies	44	0
RSE	44	0
The Sandi Group	44	0
CAV International Inc.	43	0
Dynamic Aviation Group, Inc.	43	0
EI-Hoss Engineering & Transport Co. WLL.	43	0
G4S Global Risks Ltd	43	0
Acclaim Technical Service	42	0
Kaseman Corp	42	0
Cadini Group, Inc.	40	0
Cochise Consultancy Inc.	40	8
Sierra Nevada Corp.	40	0
The Shaw Group	40	15
Yuksel-Reysas Joint Venture	40	0
Al-Naseem Company For General Trading	39	21
Amerifa Construction Company	39	34
Construction Jose Carro, SE	38	0
Environmental Chemical Corp.	38	0
Olgoonik Logists/Nasa Ltd.	38	0
Drs Technologies	37	0

DYNCORP	37	0
Mason Technologies, Inc	37	0
National Contracting Company, Ltd	37	0
Piril Insaat Construction and Computing	37	0
The Boeing Company	37	0
Americana K9 Detection Security	36	0
Civilian Police International	36	0
Future Services General Contracting	36	0
General Atomics Aeronautial Systems	36	0
North American Airlines	36	0
OSSI-Safenet	35	9
Raytheon Range Systems Engineering	35	0
Raytheon Services Co.	34	0
AAI Corporation	34	0
Central Asia Development Group, Inc.	34	0
Supreme Food Service	34	10
Midwest Air Traffic Control Service	33	0
The Aim Group	33	18
CADG Engineering	32	0
Calnet, Inc.	32	0
Mantech International Corp	32	0
Pacific Architects & Engineers	32	0
AKAL Security	31	0
Automotive Management Services	31	0
Leonie Industries	31	7
Stanley Associates	31	0
USTC/Blackwater Lodge & Training	31	0
Blue Hackle, Ltd.	30	8
Eagle Support Services	30	0
Edinburgh International	30	11
FCEC UI Projects	30	9
Ideal Innovations Inc.	30	0
Kulak Insaat TIC. A.S.	30	0
TOTAL	89963	2316

Fonte: *Department of Labor*, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/2gQA1S>> e <<http://goo.gl/SJ2S8F>>. Acesso: 19 Jul. 2013.

ANEXO II

Empresas Estadunidenses Signatárias do Código Internacional de Conduta – Março 2013.

EMPRESAS ESTADUNIDENSES SIGNATÁRIAS DO CIC - Março 2013	
A-Alert Security Services	Meridian Global Consulting LLC
ACADEMI LLC	Mintz International Security Agency
AdvanFort Inc.	NEK Advanced Securities Group, Inc
Aegis Defense Services LLC	Nexus Consulting Group
Armed Piracy Defense	Obelisk, International LLC
Beowulf Defense & Security	Overseas Security & Strategic Information, Inc
BNG Solutions	Pax Mondial Limited
Craft International	Reed International Inc
Detente, Inc.	Reliance Protection Group Inc
Dillard Security Group	Safenet North America LLC
Drekar Services International	Sallyport Global Services
DynCorp International	SeaGuard Security, LLC
Edinburgh International	Secure Waters Security Group, INC
Energy & Maritime Security Services, LLC	Securiguard Incorporated
EOD Technology, Inc.	Security Services Group
ESPADA Services	Semper Veritas Maritime Security Solutions
FAM International Security, Inc.	Skye Maritime LLC
Focus Point International Inc.	SOC LLC
Four Horsemen International, Inc.	Space Coast Tactical LLC
FTS - Maritime Security	Spitfire Global Limited
Garda World Security Corporation	STS Security LLC
Global Marine Security	Tactical Intelligence International LLC
GreySide Group	Tactical Solutions International, Inc
Group EHC, LLC	Templar Titan
Guardian International Security Services	The Centurion Group
GW Consulting	The VMI Group
IFS21 Security Consulting LLC	Threat Management Group, LLC
Integrated International Security Solutions LLC (IISS)	Trident Group Inc
International Ocean Logistics	Triple Canopy, Inc.
International Operational Protection Services	Trisec Services LLC
Magni International Group, LLC	Triton Global Services Inc
Marine Security Initiatives, Inc.	United Marine Security
Maritime Executive Solutions	

Fonte: ICOC. Disponível em: <<http://www.icoc-psp.org/>>. Acesso: 13 Mai. 2013.