MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A ASCENSÃO DE EMPRESAS MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADA NO PÓS-GUERRA FRIA: GENESIS DO PROBLEMA E SEUS IMPACTOS SOBRE A SEGURANÇA INTERNACIONAL

THE ASCENSION OF PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES IN THE POST-COLD WAR: GENESIS OF THE PROBLEM AND ITS IMPLICATIONS FOR INTERNATIONAL SECURITY

CAUÊ RODRIGUES PIMENTEL
Doutorando em Ciência Política (USP)
E-mail: cauerpimentel@hotmail.com

RESUMO: O objetivo deste artigo é compreender as origens das Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSPs) e avaliar seus impactos para o pensamento estratégico e crítico para os Estudos de Segurança Internacional (ESI). Este fenômeno possui suas raízes no imediato pós-guerra fria, ainda que sua presença acentuada se manifesta na primeira década do século XXI. Devido ao seu crescimento massivo essas empresas se tornaram um importante elemento para uma análise holística dos problemas de segurança internacional contemporânea. Para poder ilustrar sua trajetória e desenvolvimento, o artigo se utiliza de múltiplos eventos que permitiram a ascensão destas empresas, com especial foco no caso estadunidense onde a complexa relação entre setores público e privado permitem a observação dos três fatores principais que engendram a gênese desses agentes: o perfil dos novos conflitos internacionais, o impacto da onda neoliberal e a redução dos custos políticos propiciada pela utilização destas empresas em substituição de soldados regulares.

Palavras-Chave: Empresas Militares e de Segurança Privada; Segurança Internacional; Novos Conflitos.

INTRODUÇÃO

Empresas Militares e de Segurança Privada são corporações que atuam ativamente nos esforços de guerra ao oferecer serviços de segurança armada, transporte, alimentação, treinamento militar, funções de inteligência e consultoria estratégica em atividades e setores que antes eram competência exclusiva dos homens fardados. Estas empresas surgem depois da Guerra Fria, resultado de uma combinação de fatores e contextos que permitem a expansão do mercado de segurança privada em âmbito internacional: o fim dos dispositivos clássicos de segurança do mundo bipolar; a emergência de conflitos irregulares ("novas guerras") e ameaças transnacionais como o terrorismo; a desmobilização massiva dos exércitos regulares, criando um pool de recrutamento de profissionais de segurança; e por último, a predominância da ideologia neoliberal que privilegia a suposta eficiência da iniciativa privada e da organização empresarial frente às pesadas e caras estruturas militares estatais (AVANT, 2007; BROOKS, 2001; ROSÉN, 2008; SINGER, 2008; STANGER, 2009).

Nas guerras do Afeganistão e Iraque sua presença se tornou notável e sua relevância atraiu o interesse sobre esses agentes. 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).

Este artigo explora os fatores do pós-Guerra Fria que possibilitaram a gênese e a proliferação destes agentes, analisando criticamente suas implicações

para pensar a segurança internacional contemporânea. Para tal finalidade, está organizado em duas seções: a parte introdutória resgata elementos da antiguidade e da história moderna que auxiliam a compreender as raízes profundas do problema do mercenarismo e sua relação com o Estado e a guerra. A segunda seção se foca em três pilares que sustentam a expansão dessas empresas no pós-guerra fria (o perfil das "novas guerras", o choque neoliberal na administração pública e o problema político das intervenções armadas) e discorre sobre as principais características dessas empresas, além de abordar suas diversas implicações para os ESI.

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 específicos. Este artigo visa elucidar os principais pontos que engendram essa expansão.

Com o fim da Guerra Fria uma nova agenda de ameaças tomou conta da agenda internacional sobre segurança. 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 URSS[1]. 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,

[1] Segundo Pecequilo (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.

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 Mundo perdem relevância na *grand strategy* das potências. O recuo do "patrocínio" dos grandes polos retirou o suporte político de diversos países do Terceiro Mundo fomentando crescente instabilidade política. Ademais, a legitimidade de 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 e percepções relacionadas à segurança[2].

É dentro deste macro-contexto que as EMSPs 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.

O PERFIL DOS NOVOS CONFLITOS INTERNACIONAIS

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, ficam evidentes as transformações que a organização, a finalização e a concentração da violência armada contemporânea sofreram e que diferem do que foi reconhecido e tratado como guerra no mundo ocidental até o fim do século XX (GRÓS, 2009).

[2] Tomemos como exemplo sintomático o notável 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 Pecequilo (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", dificuldades que refletem as dificuldades do campo da segurança internacional hodierna.

Condensados baixo o título de *Novas Guerras*[3], 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 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 de uma 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 de intensidade, 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[4] (KALDOR, 2006, p.5).

[3] Angstrom (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.

[4]Hedley 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

A distinção entre novas guerras e guerras civis clássicas pode ser delineada 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 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 (KALYVAS, 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 guerrae 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.

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).

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[5].

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 conflitosconstituem guerras de baixa-intensidade (*low-intensity wars)* que são caracterizadas pelo enfretamento 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

[5] 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 garagem

estruturas militares tradicionais pouco fungíveis para este tipo de problema de segurança[6].

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 visíveis[7]. 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 EMSPs 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 áreas e a curto prazo.

[6] Vide o exemplo estadunidense nas campanhas do Afeganistão e Iraque. Mesmo com sua superioridade massiva em números e poder de fogo, o exército estadunidense enfrentou, ao longo de uma década, duas guerras cujas causas políticas e os objetivos iniciais se descolaram à medida que o conflito se prolongou e não apresentou saída viável pela via militar. Ao esquivar-se do confronto e promover ataques terroristas, a resistência à presença estadunidense visava 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 estrangeiro.

[7] Um 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).

Como a condução de operações 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 militares[8] (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, Malaui, Argélia, mas sua atividade foi mais marcante nas guerras civis de Serra Leoa e Angola. A empresa foi formada a partir de ex-soldados de elite ligados à SADF (*South African Defence Force*) do regime do *apartheid.* A

[8] 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.

empresa logo conseguiu lucrativos contratos no continente africano envolto 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 EMSPs 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 décadae 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 especializados que impulsionou o desenvolvimento deste nicho de negócios[9]. Este é um movimento que se verifica tanto nos países desenvolvidos 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)[10]. 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 Eritréia 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 terceiros (AVANT, 2007). É esta característica que torna o surgimento das EMPs um fenômeno global e com consequências importantes para a segurança internacional.

---

[9] 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 Executive Outcomes have been offering a wide range of military training, armed protection, and military strategic consulting in conflict-ridden countries*".

[10] 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.

Diversos fatores propugnariam estas empresas como suposto 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 contra-atacada 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).

A 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).

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 proliferam 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 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)[11]:

> 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, este processo é evidente e serve de exemplo para entender como o efeito neoliberal alcança as instituições de defesa e segurança. 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

[11]Vale 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 EMSPs 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, expondo o problema e criando resistências contra sua perpetuação.

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 contribuinte[12].

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 demanda[13]" (STANGER, 2009, 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 capital[14], articulação que ganha novo fôlego com a onda neoliberal (STANGER, 2009, 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

[12] No 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/R6ItV>). 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 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.

[13] No original *"To rely on commercial sources to supply the products and services government needs".*

[14] 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.

receituário internacional patrocinada pelos EUA. No caso específico do Departamento de Defesa estadunidense, 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. É notável que orçamento do DoD alcançou 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)

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 ideia central de que a terceirização garantiria melhores capacidades ao exército e que, consequentemente, 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 apoio[15].

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 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

[15] 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*".

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 (DEPARTMENTO 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 eficientes[16].

Os documentos citados focam a terceirização como algo amplamente positivo e que deveria 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 poderiam ser terceirizadas e aquelas que estão sujeitas à ação da atividade privada. Não por acaso, EMSPs 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 pública[17].

[16] No 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".*

[17] Curiosamente, 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 microeconomia 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. A crise fiscal do estado colocaria duros 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 (BELLONE: GOERL, 1993, in: LAPSLEY, 2008). Os resultados são mudanças nas estruturas hierárquicas antes organizadas e centradas no Estado para uma rede de atores horizontais ligados por interações complexas (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). 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[18].

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

[18] Seu reflexo no arranjo político contemporâneo é evidente quando constatado que os gastos da administração federal norte-americana 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, 2009, p. 13).

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 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 ou são mutuamente excludentes.

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.

AS EMSPS E A REDUÇÃO DO CUSTO POLÍTICO

Outro aspecto relevante é o menor custo político que as EMSPs ofereceriam ao Estado e aos *decision-makers*, diminuindo, *a priori*, a resistência da opinião pública a ações militares. A possibilidade de driblar a conscrição militar

traz consequências para o conceito de cidadão-soldado e para a ideia 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 o engajamento bélico do Estado, o sistema de freios que a conscrição nacional (ou mesmo o alistamento voluntário) 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 americanas[19]. É possível que a terceirização da guerra seja uma solução viável e plausível à Síndrome do Vietnã[20], que tornou o apoio popular a ações militares um complicado entrave na política externa americana

[19] 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 (e em geral das democracias) 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 sanguinário em um dos países mais pobres da África.

[20] 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 EMSPs, 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 EMSPs exercem um papel fundamental ao ocupar os vácuos deixados pela saída dos soldados americanos, oferecendo uma saída rápida via mercado ao invés da difícil e dispendiosa tarefa de reconstruir instituições basilares do Estado.

(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 qualquer ligação com qualquer regime estrangeiro seria ainda menos dispendioso[21] (apud LOCK, 1999).

Essa ideia é reforçada pela exposição de como as EMSPs 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 EMSPs 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 EMSPs. A ausência de um censo oficial sobre o número de mortes de agentes privados faz com que estes números não integrem as estatísticas oficiais dos conflitos, minimizando, ao menos no plano formal, os custos humanos da guerra[22] 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

[21] 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".*

[22] . 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.

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)[23].

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)[24] exemplifica o problema: diversos entrevistados receberam notícias reais e fictícia 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 e que portanto eram mártires ou símbolos de heroísmo. Quando as baixas eram sobre 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 país[25]. 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

[23] Complementa 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 estrita e propriamente militar. Quem "intervém"? Primeiramente técnicos [...] chamados para descobrir as causas do não funcionamento, para encontrar soluções, consertar e repor em funcionamento". As EMSPs seriam uma saída supostamente "técnica" para problemas de segurança, dificuldades cujas raízes na verdade são políticas e sociais.

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

[25] A sensibilidade é menor ainda quando se trata de agentes terceirizados recrutados em outros países de origem e que portanto não gozam de cidadania norte-americana.

financeira mais do que pelo simples espírito aventureiro ou de enriquecimento rápido) o que não desperta a empatia do público pelo seu destino fatal. 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 EMSPs 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 EMSPs. Além disso, a utilização de EMSPs permite uma brecha para driblar o *Freedom of Information Act* (FOIA) que garante o acesso à informação considerada de interesse público. As informações das EMSPs, apesar de suas atividades públicas, recaem sobre a proteção de informação comercial sigilosa impedindo a publicação de dados sensíveis[26] (AVANT, SIGELMAN; 2010).

Outro ponto sensível é que a utilização de EMSPs oferece um canal alternativo para recrutamento[27] que dribla a prerrogativa congressual de limitar

[26] 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).

[27]Desde o fim da conscrição obrigatório nos EUA, em 1973, a atração de recrutas é um dos problemas centrais na manutenção do poder muscular norte-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 para acabar com a conscrição era o aumento substancial dos salários para os soldados. O relatório da comissão especial sobre o Exército rechaça o alistamento obrigatório dizendo que "*conscription may have been [necessary] in World War II, [but] 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 [Americans]. 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*

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 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 paz.

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

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.

controles democráticos baseados na participação popular são enfraquecidos (AVANT; SIGELMAN, 2010).

As EMPs somente reforçam a tensão constitutiva da atividade militar sobre a democracia[28]. Elas corroem a ideia 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 são amplamente diminuídos[29]. 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, 2009).

NOVAS DINÂMICAS ENTRE MERCENARISMO E ESTADO (?)

A comparação conceitual (e por vezes valorativa) entre mercenários e EMSPs é um tema recorrente na bibliografia especializada. Seriam os funcionários destas empresas uma nova forma de mercenarismo corporativo? Para fins deste artigo, nos limitamos a resgatar a ideia central de que o processo de monopolização da coerção pelo Estado e sua paulatina modernização estiveram

[28] A 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.

[29] 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).

intrinsecamente ligados com a atividade mercenária[30]. Foi a gradual hierarquização vertical das companhias, culminando na autoridade estatal monárquica, que forjou as primeiras organizações militares modernas. Os mercenários não foram excluídos do campo de batalha por meio de decreto ou maneira singular[31], mas estiveram sempre em coadunação com as forças embrionárias do Estado moderno. Assim como as EMSPs que surgem no final do século XX não para substituir os exércitos regulares ou a autoridade estatal, mas que atuam interagindo e complementando estes dois pilares, com relações marcadas por encontros e tensões entre interesses multilaterais diversos.

A perspectiva histórica, contudo, é interessante para a análise do estudo de caso proposto. 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. Desta forma, o ressurgimento contemporâneo das Empresas Militares

[30] Como no caso emblemático das *compagnies d'ordenance* do imperador Carlos VII na França do século XIV. O imperador foi pioneiro ao centralizar parte do processo de recrutamento de tropas por meio de um sistema de aglutinação em torno da autoridade real. Surgiam assim as *compagnies d'ordenance* que selecionavam e treinavam soldados visando uma composição militar melhor organizada taticamente e que lutassem oficialmente em nome da monarquia em troca de transferências regulares do tesouro estatal. Essas companhias não eram comandadas diretamente pelo Estado, mas eram concedidas como títulos 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 salários, treinamento e equipamento das tropas sob seu domínio. Assim, os coronéis organizavam o uso da força de maneira privada mas regulamentados e submetidos ao poder estatal em última instância. Aqui é possível traçar paralelo interessante com as contemporâneas EMSPs e sua subordinação, ao menos no plano formal *a priori,* aos interesses da política externa de um determinado Estado.

[31] Ainda que tivessem sido banidos pelo tratado de Vestfália (mais precisamente pela interpretaçãodo artigo CXVIII). Vale lembrar que o exército do império britânico, por exemplo, contratou mercenários até 1871 ainda que sua Magna Carta de 1215 explicitamente condenasse a manutenção de mercenários em solo britânico em tempos de paz. Outras práticas tais como as cartas de corso, que podem ser consideradas variantes do mercenarismo medieval, estiveram em voga até meados do século XIX (mais precisamente até a Declaração de Paris de 1856).

Privadas coloca a distinção entre o que é público e privado na seara do uso da força em discussão uma vez mais (LEANDER, 2004). É preciso, portanto, readequar os instrumentos e as leituras sobre a contemporaneidade política sobre determinadas dinâmicas da segurança internacional.

O fato mais marcante dessas empresas e o que impulsiona sua atividade econômica é o ganho pecuniário, o lucro. Neste sentido, acatar-se-ia o argumento de as EMSPs 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 EMSPs 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, por exemplo, o serviço do imigrante que trabalha em tarefas de apoio mal-remuneradas e precarizadas daquele do ex-militar de forças especiais que atua armado no *front* da batalha, geralmente angariando ganhos substanciais que superam as centenas de dólares por dia[32]. As dificuldades de

[32]A 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). Por exemplo, 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 Davis, mesmo no campo da segurança internacional, a lógica do capital está criando divisões sociais que estão intrinsicamente ligadas com as disparidades de desenvolvimento (in: ABRAHAMSEM;

caracterizar um ramo que se modifica e se inova a todo momento torna esta tarefa ainda mais arenosa[33].

O próprio termo EMP (no original, *private military companies*) surgiu de dentro da indústria, por um de seus idealizadores, Timothy Spicer[34], na tentativa de separar a atividade mercenária da atividade legitima 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 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.

Esta comparação histórica é importante, pois permite situar que o problema sobre os limites e meandros do uso da força em uma perspectiva cronológica e evolutiva própria; por outro lado, demonstra que há dificuldades em comparações diretas e transparentes entre antigos mercenários e as EMSPs, apesar de reconhecer que a introdução de dinâmicas de mercado no uso da força pode ter consequências ainda não bem auferidas na comunidade internacional.

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".*

[33]Sarah 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.

[34]Timothy 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).

O ponto central é menos tentar ler o presente com os fatos do passado, e sim entender a persistência de certas dinâmicas entre segurança, Estado e capital.

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 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.

O ressurgimento de agentes privados envolvidos na guerra significaria o simples retorno ao *status quo ante*? 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 apoia em análises de valor moral, de corte maquiavélico ou kantiano e menos em conceitos bem amarrados por uma investigação histórica.

Pensar sobre a gênese das EMSPs 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.

É importante frisar estas contradições da agenda econômica neoliberal para entender o fenômeno das EMSPs, 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).

Por estas razões, as EMSPs 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. *Security Beyond the State: Private Security in International Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

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

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.

AVANT, D; SIGELMAN, L. Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq. *Security Dialogue*, v.19, n.2. p.230-265, 2010.

BACEVICH, A. *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy.* Cambridge: Harvard University Press, 2002.

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.

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.

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.

BOWDEN, M. *Black Hawk Down: A Story of Modern War.* New York: Atlantic Press, 1999.

BROOKS, D. Messiahs or Mercenaries?The future of International Private Military Services. In: *Managing Armed Conflitcts in 21st Century.* Londres: Frank Cass & Co, 2001.

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.

CAMPBELL, D. Marketing the New Dogs of War. *Centre for Public Integrity.* 2002. Disponível em: <http://goo.gl/spfzI>. Acesso: 05 Set. 2012.

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.

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.

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.

DEPARTAMENTO DE DEFESA. *Improving Combat Through Edge Thorugh 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.

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.

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.

FIORI, J. *O Poder Americano.* Petrópolis: Vozes, 2004.

GANSLER, J. *The Gansler Report*.2007. Disponível em: <http://goo.gl/ig2gb>. Acesso: 20 Ago. 2012.

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.

HARVEY, D. *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBSBAWM, E. *A Era dos Extremos*. 2ºed. São Paulo: Schwarcz, 2009

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/yu7EF>. Acesso. 03 Out 2012.

LEANDER, A. 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.

_____. 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.

KALDOR, M. *New and Old Wars.*Polity Press, 2006.

KALYVAS, S. —Newll and —Oldll 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.

KISSINGER, H. *Diplomacy.* New York: Simon & Schuster, 1994.

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.

MACHADO, R. O Século XXI e as Novas Percepeções 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.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe.* São Paulo: Martins Fontes, 1995.

MEHLUM, H; MOENE, K; TORVIK, R. Plunder & Protection. *Journal of Peace Research*, v.39, n.4, p.447-459, 2002.

MMALI, J. Why Ugandans want work in Irak. *BBC,* 6 Nov. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/mxfHJ>. Acesso: 20 Mar. 2013.

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.

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.

ROSÉN, F. Commercial Security: Conditions of Growth. *Security Dialogue*, v.39, p.77-97, 2008.

SARAIVA, F. (org.). *História das Relações Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização.* São Paulo: Saraiva, 2008.

SCHLESINGER, A.*The Imperial Presidency.*Boston: Houghton Miffin, 1973.

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.

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.

TILLY, C. *Coerção, Capital e Estados Europeus.* São Paulo: EDUSP,1996.

UESSELER, R. *Guerra Como Prestação de Serviços.* São Paulo: Estação Liberdade, 2008.

VICKY, A. Soldados Africanos para Guerras Norte-americanas. *Le Monde Diplomatique*, p. 21-23, Jul. 2012.

ZIZEK, S. *Bem-vindo ao Deserto do Real*. São Paulo: Boitempo, 2003.

Recebido em 23 de dezembro de 2013
Aceito em 26 de março de 2014