

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
CENTRO SÓCIOECONÔMICO - CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISABELLA NEUMANN

**EMPRESAS MILITARES PRIVADAS: OS POTENCIAIS INCENTIVOS DE
SUA INTENSIFICAÇÃO NO PÓS-GUERRA FRIA**

FLORIANÓPOLIS

2017

ISABELLA NEUMANN

**EMPRESAS MILITARES PRIVADAS: OS POTENCIAIS INCENTIVOS DE
SUA INTENSIFICAÇÃO NO PÓS-GUERRA FRIA**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Graciela De Conti Pagliari

FLORIANÓPOLIS

2017

ISABELLA NEUMANN

**EMPRESAS MILITARES PRIVADAS: OS POTENCIAIS INCENTIVOS DE
SUA INTENSIFICAÇÃO NO PÓS-GUERRA FRIA**

Esta monografia foi apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a média de 10, atribuída pela banca constituída pela orientadora e membros abaixo relacionados.

Florianópolis, 30 de novembro de 2017

Banca examinadora:

Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari
- Orientadora

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques

Profa. Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto

Meu agradecimento à família e aos amigos, especialmente aos meus pais pelo
manente incentivo (e amor);

À professora Graciela, por todo o aprendizado e atenção durante todos os
momentos desta monografia;

Ao silêncio da sala individual da biblioteca;

À UFSC.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é compreender como o ambiente do pós-Guerra Fria foi oportuno para o aumento das contratações de Empresas Militares Privadas, pelos Estados Unidos. O crescente papel da terceirização da guerra permite um importante entendimento da política militar americana e de sua nova maneira de se fazer presente nos conflitos internacionais, a qual não demonstra sinais de declinação. Os elementos existentes no setor político, econômico e militar do período, considerados potencialmente relevantes, são investigados. Sugere-se, ao fim, que o forte crescimento dessas Empresas se tornou viável devido aos interesses políticos estadunidenses combinados com conveniências do setor econômico e militar.

Palavras-chave: Empresas Militares Privadas; contratados militares privados; Estados Unidos; pós-Guerra Fria.

ABSTRACT

This study aims to understand how the post-Cold War environment became opportune for the increase in Private Military Companies hiring, by the United States. The growing role of outsourcing warfare allows an important understanding of US military policy and its new way of being present in international conflicts, which shows no signs of declination. The elements present in the political, economic and military sector of the period, considered potentially relevant, will be investigated. In the end, it suggests that the strong growth of these Companies became feasible because of the US political interests combined with conveniences in the economic and military sector.

Keywords: Private Military Companies; private military contractors; United States of America; post-Cold War.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento na quantidade de contratados privados das Forças Armadas dos EUA, por conflito.....	16
Gráfico 2 - O aumento do número de Empresas Militares Privadas entre 1967 e 2006.....	17
Gráfico 3 - Lobby anual em Defesa.....	30
Gráfico 4 Regular Military Compensation em dólares, por dia.....	37
Gráfico 5 - Gastos Militares dos EUA/ano.....	42
Gráfico 6 - Pessoal militar total da ativa nos EUA/ano.....	42
Gráfico 7 - Orçamento da Defesa dos EUA.....	44
Gráfico 8 - Gastos do governo dos EUA, em bilhões, em Contratos Privados na Defesa por ano.....	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBO – Congressional Budget Office

DCAF - Democratic Control of Armed Forces

DIH - Direito Internacional Humanitário

DSB - Defense Science Board

EMP – Empresa Militar Privada

EUA – Estados Unidos da América

FMS – Foreign Military Sales Program

FSEWG - Future Security Environment Working Group

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOGCAP - Logistics Civil Augmentation Program

PMC - Private Military Companies

PKOs - Peacekeeping Operations

QDR - Quadrennial Defense Review

RAM – Revolução dos Assuntos Militares

RMC – Regular Military Compensation

SIPRI – Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MILITARES EM UM CONTEXTO POLÍTICO.....	13
1.1 UM BREVE HISTÓRICO DO USO DE CONTRATADOS MILITARES PRIVADOS.....	13
1.2 O ASPECTO POLÍTICO DA GUERRA.....	17
1.3 POTENCIAIS INCENTIVOS POLÍTICOS PRESENTES NA DECISÃO DOS EUA EM AVULTAR O NÚMERO DE CONTRATADOS MILITARES PRIVADOS NO PÓS-GUERRA FRIA.....	19
1.3.1 O vácuo jurídico das Empresas Militares Privadas e o desinteresse estadunidense em alterá-lo.....	19
1.3.2 O contorno da opinião pública estadunidense.....	24
1.3.3 Lobby político.....	29
1.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	33
2 A CONVENIÊNCIA ECONÔMICA.....	35
2.1 OS CUSTOS DISPENDIDOS.....	35
2.1.1 Os salários e benefícios.....	35
2.1.2 O orçamento da Defesa estadunidense.....	39
2.2 A EFETIVIDADE DE UMA OPERAÇÃO QUANTO À RAPIDEZ.....	48
2.3 A COMPETIVIDADE DOS CONTRATOS.....	51
2.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	53
3 A OPORTUNA CONJUNTURA MILITAR.....	55
3.1 A REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES.....	55
3.1.1 O contexto.....	55
3.1.2 A necessidade de uma Revolução dos Assuntos Militares.....	57
3.1.3 As Empresas Militares Privadas como “solução”	62
3.1.4 A vontade política por trás do uso das EMPs.....	65
3.2 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	71
CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	75

INTRODUÇÃO

As Empresas Militares Privadas (EMPs)¹ estão cada vez mais ofertando seu amplo leque de serviços no cenário internacional, atuando como um elemento de guerra para o Estado (UESSELER, 2008). Consta que o evento de se contratar terceirizados para agir nos conflitos não é algo inédito na história das relações internacionais (ADAMS, 1999). No entanto, desde o início da década de 90, esse emprego vem apresentando uma singular magnitude (BAUM; MCGAHAN, 2009; PAOLIELLO, 2016). A intensa presença dos contratados militares na guerra do Iraque, já em maior número que as tropas nacionais estadunidenses (SCAHILL, 2017), evidencia a relevância do tema, o qual vem progressivamente chamando a atenção da academia, da política internacional e da mídia, e conta com o dispêndio de notáveis gastos da Defesa americana (MENDES; MENDONÇA, 2013). Essa realidade manifesta não apenas o *clímax* de um setor econômico, mas a urgência do seu debate dentro da política mundial: os funcionários privados participam ativamente nos esforços de guerra, com funções antes exclusivas dos homens fardados (BROOKS, 2001), algo que altera o patente uso de exércitos regulares, por parte de um Estado Nacional, durante o desenrolar de um conflito. A análise do crescimento desse fenômeno fornece um entendimento do novo jeito que os Estados Unidos operam em uma guerra, já que são os principais apoiadores dessa nova dinâmica e é deles que as empresas recebem a maior parte de suas missões (UESSELER, 2008). Nesse sentido, a pesquisa considera uma potencial relação entre o aumento do interesse estadunidense em contratar serviços militares privados e o contexto da época em que se processou esse crescimento. Discorre daí, inclusive, o problema da monografia: entender por que os EUA avultaram, significativamente, o número de contratações após o término da Guerra Fria. Quais os condicionantes políticos, econômicos e militares que tornaram oportuno o endossamento dessas contratações?

O estudo sugere que a vontade política do executivo americano representou a maior impulsão desse porquê, já que visavam as Firms Militares como um artifício para se obter uma maior margem de manobra para agir nos conflitos internacionais e, também, atrair investimentos em campanhas (AVANT, 2011; BLAKELY, 2003; BORNE, 2008; PAOLIELLO, 2016; PIMENTEL, 2013, SCAHILL, 2007; STRANGER; WILLIAMS; 2006; UESSELER, 2008). No entanto, indica-se que a mesma não foi motor suficiente

¹ A monografia também tratará as Empresas Militares Privadas como Companhias Militares Privadas e Firms Militares.

para acionar as contratações: foi acompanhada de justificativas e conveniências dos setores militar e econômico que deram base de sustentação e credibilidade para essa vontade. É nesta razão que a pesquisa empreenderá uma investigação sobre o porquê do aumento dessas contratações com uma análise descritiva: o principal objetivo é analisar as variáveis concorrentes do fenômeno aqui tratado e levantar hipóteses que expliquem sua ocorrência. As fontes para tal realização, em maior peso, encontram-se em livros de acervo digital e físico de bibliotecas, revistas, jornais científicos, endereços eletrônicos, Institutos, bancos de dados de gastos militares, em falas - consideradas pertinentes para o objetivo aqui pretendido- de atores do governo estadunidense como Donald Rumsfeld e Bill Clinton, e em relatórios do governo americano, essencialmente do Departamento de Defesa dos EUA.

O primeiro capítulo visa desenhar um breve histórico acerca do uso dos contratados militares privados no cenário internacional, de modo a apresentar que o fenômeno não é novo em sua origem, mas em sua amplitude. Em seguida, busca-se identificar o aspecto político que há por trás do travar dos conflitos, com o estrategista Clausewitz (1984), no escopo de sustentar a principal intenção dessa seção: sugerir que as EMPs são compatíveis com os interesses políticos do executivo americano e, por este fim, o mesmo optou por expandir o seu emprego. Os incentivos políticos elencados na pesquisa que potencialmente forneceram ânimo às contratações, no determinado contexto do pós-Guerra Fria, são: i) a ausência de regulações específicas; ii) a possibilidade de controle das opiniões públicas estadunidenses; e os iii) lobbies.

O segundo capítulo, por seu turno, investigará os elementos do âmbito econômico que possivelmente assentiram uma diminuição da pressão sobre a eficiência das EMPs, e culminaram em prover um respaldo para os EUA executar seus interesses. Neste propósito, o capítulo analisará os i) custos dispendidos com as tropas regulares americanas e com as EMPs, no que diz respeito aos salários, benefícios e orçamento da Defesa; ii) a efetividade da operação quanto à velocidade do serviço oferecido; e iii) a competitividade que há entre os contratos privados e que supostamente promove ganhos de eficiência e diminuição dos custos das operações.

Por fim, o terceiro capítulo ambiciona apontar que a Revolução dos Assuntos Militares correspondeu a uma base de apoio e fortalecimento para a decisão de aumentar o número de EMPs. Far-se-á uma apresentação de sua origem e desenvolvimento, até o ponto em que ela requisita as EMPs como “solução” e, assim, auxilia o seu crescimento.

Deslindar os condicionantes fundamentais para a admissão de contratados pelos Estados Unidos é proveitoso porque é, principalmente, a partir destes que se inaugurou o estímulo da privatização de parte das atividades militares, os quais tornaram oportuno a intensificação de uma indústria da segurança privada no cenário internacional (PAOLIELLO, 2016). Porém, desde já, destaca-se que o fenômeno pouco concede consultas; os documentos oficiais são ocultados tanto do lado do cliente como do contratante. Ademais, é repleto de ressalvas: mais improvável do que encontrar as informações, é confirmá-las (UESSELER, 2008). No entanto, é exatamente desse modo que se observa o grande interesse desta monografia: examinar um novo e singular fenômeno de importância prática e teórica que, no Brasil, ainda não goza de uma merecida atenção nas academias, embora esteja crescentemente despertando atenção nos debates dentro da disciplina de relações internacionais - particularmente após a forte e maciça atuação das EMPs nas ocupações, realizadas pelos EUA, no Iraque.

Conceituado como a maior potência militar do mundo (GLOBAL FIREPOWER, 2017), a adoção de contratistas pelos EUA não se enquadra como algo exíguo para o entender das relações internacionais - longe disso, apresenta, possivelmente, um novo modo de se conceber o travar das guerras, e mesmo a concepção do Estado como o único detentor do monopólio legítimo da violência, posto que o país estadunidense exerce uma influência na orientação de condutas e práticas militares nos demais países do globo, atuando com liderança nos assuntos militares. Não obstante, o estudo não pretende assumir as consequências da adoção das EMPs, por parte dos EUA. Seu objetivo é mais limitado: investigar alguns dos elementos presentes no pós-Guerra Fria que impulsionaram - e viabilizaram - a escolha desse Estado pela contratação.

1 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MILITARES EM UM CONTEXTO POLÍTICO

Em razão de uma maior clareza do tema aqui tratado, torna-se exposto que o conceito de Empresas Militares Privadas em que este estudo se apoia é emprestado da classificação de Singer (2008), o qual as entende como um complexo único de Firms Militares compostas por profissionais especializados em uma ampla gama de serviços relativa ao conflito, seja na área de inteligência, estratégia, ajuda humanitária, suporte técnico, treinamento de tropas ou do combate em si - trocando a utilidade de sua especialização pelo lucro. Considera-se que as empresas dispõem de uma ordem burocrática firme, com sedes e registros fiscais, diretores e acionistas, sendo “verticalmente integradas em um mercado mundial mais abrangente” (SINGER, 2008, p.07). Embora a identificação de Singer não suponha a ausência da multiplicidade² de EMPs, enxerga-as em um único amplo aspecto, assim como a presente pesquisa. Em suma: são “empresas que oferecem aos governos serviços profissionais intrincadamente ligados à guerra” (SINGER, 2005, p. 120).

Buscar-se-á neste primeiro capítulo traçar um breve panorama acerca do uso dos contratados militares privados no cenário internacional. Em seguida, far-se-á uma análise do inerente aspecto político do uso da força em um conflito, com a ajuda do estrategista Clausewitz (1984). Por fim, o estudo parte para os sugestivos incentivos políticos que potencialmente forneceram ânimo às contratações de EMPs, pelos Estados Unidos, no contexto do pós-Guerra Fria, a ver: i) a ausência de regulações específicas; ii) a possibilidade de controle das opiniões públicas estadunidenses; os iii) lobbies.

1.1 UM BREVE HISTÓRICO DO USO DE CONTRATADOS MILITARES PRIVADOS

A admissão de contratados privados para atuar durante a ocorrência das guerras data de períodos tão remotos quanto a própria guerra, Adams (1999) afirma que: “os soldados contratados têm uma longa história, embora essa não seja muito considerada. Os soldados estrangeiros mercenários foram usados por quase todos os impérios antigos desde os Hittites, incluindo Pérsia, China, Grécia e Roma” (ADAMNS, 1999, p.103,

² A título de exemplo, Avant (2005) classifica as Empresas de acordo com os contratos por elas firmados; Keane (1999) segue uma linha de categorização temporal; Adams (1999) realiza uma separação das Empresas de acordo com suas aptidões.

tradução nossa³). A contratação de mercenários para atuar nos conflitos internacionais nos períodos que antecederam o Estado moderno se revelava costumeira. Em prol de conceituá-los, pode-se afirmar que o contratado privado, comumente nomeado como mercenário⁴, é aquele indivíduo desvinculado dos ideais de seu cliente e que não persegue um objetivo nacional ou internacional, mas apenas o lucro dentro do serviço militar no qual atua (GODDARD, 2001); nesse sentido, devido à ausência de compromisso moral, o mesmo carece de traços como a lealdade e a disciplina. Dado que, na época, o controle da violência não era monopolizado por apenas um ator, todos gozavam de empregá-lo conforme sua preferência, e de modo descentralizado em razão da ausência de instituições organizadas⁵. Ademais, as motivações militares divergiam de seus fins, estando sujeitas aos interesses pessoais de cada contratante. Portanto, o emprego de um funcionário temporário, livre de prerrogativa moral, e especializado no combate, aparentava adequado para aqueles que o consumiam.

Eis que sucedeu, contudo, a emergência de um elemento modificador dessa então realidade: a construção do Estado moderno⁶ e a criação de uma rede administrativa maciça, que serviu como base de sustentação de suas novas instituições - destacadamente, o exército nacional. O exército, dentre variadas funções, buscou defender os limites territoriais do Estado e, com isso, preservar o seu poderio diante das demais nações. Nota-se, desde já, a constituição do exército como um meio de alcançar um fim político: “nas mãos do soberano, seus exércitos tornaram-se instrumentos de guerra que contribuíram para sua permanência no poder, além de excelente máquina de arrecadação de recursos para o Estado Nacional, caracterizando o poder militar como fator de decisão do poder

³ No original em inglês “hired soldiers have a long history but not a highly regarded one. Foreign mercenary soldiers were used by nearly every ancient empire from the Hittites forward, including Pérsia, China, Greece, and Rome”

⁴ No que concerne à distinção das Empresas Militares Privadas com os contratados privados que vendiam seu serviço em períodos mais distanciados da história, os mercenários, verifica-se que as Empresas gozam de um aparelho administrativo próprio, que as cobrem com certa credibilidade, asilo que não detinham os mercenários. Brancoli (2010) infere que “dessa forma, aumenta a legitimação de sua utilização, caracterizada como “auxílio civil” e não “soldados contratados” (BRANCOLI, 2010, p.23). Ademais, cita-se a busca do lucro imediatista presente nos mercenários que discorda da pretensão do lucro de longo prazo das EMPs (ROBERTS, 2007). Outrossim, a contratação obscura dos primeiros e aberta dos segundos - “esse tipo de seleção proporciona aos empregados dessas firmas níveis de disciplina e coesão dificilmente encontrados em forças mercenárias” (BORNE, 2008, p.61) -, dentre outras divergências. Porém, vale observar que, apesar das diferenças, não existe uma normativa internacional que expresse a diferenciação entre EMPs e ação mercenária.

⁵ “Singer explica que as primeiras civilizações não possuíam organização suficiente para estabelecer forças armadas regulares ou estrutura administrativa especializada para tal fim” (ZEN, 2012, p.26 apud SINGER, 2008, p.20). Isto é, não apenas por “escolha” os contratados privados operavam em um combate.

⁶ Essa formação, consolidada no Tratado de Vestfália (1648), pôs o Estado em centralidade e inaugurou uma confluência nos assuntos internos: a consolidação e manutenção do poder estatal (SINGER, 2008).

político” (SOUZA 2008, p.109). Durante o momento das guerras napoleônicas, essa realidade se tornou ainda mais notória em virtude do aprimoramento do monopólio legítimo da violência sob o poder do Estado⁷. O mesmo passou a valorizar o patriotismo presente em seu exército, tomando-o até mesmo como um elemento tônico de si. O uso dos mercenários, por sua vez, passou a não condizer mais ao contexto, posto que “a demanda por mercenários cai ainda mais à medida que as nações começam a formar exércitos profissionais ou de conscritos” (LATZO, 1997, tradução nossa⁸); seu emprego tornou-se, inclusive, alvo de contestações⁹.

É compreensível, após essa breve explanação, que os exércitos regulares se adequaram ao exercício do Estado moderno e, por isso, o mesmo optou, majoritariamente, por utilizá-los durante o travar de seus conflitos. Intrigante, porém, é que esse patente uso passou a ser contestado no pós-Guerra Fria, depois que Estados, notadamente os Estados Unidos da América (EUA), voltaram a considerar o uso de contratados privados como uma opção conveniente aos seus interesses, qualificando-os novamente como atores importantes e requeridos para a guerra.

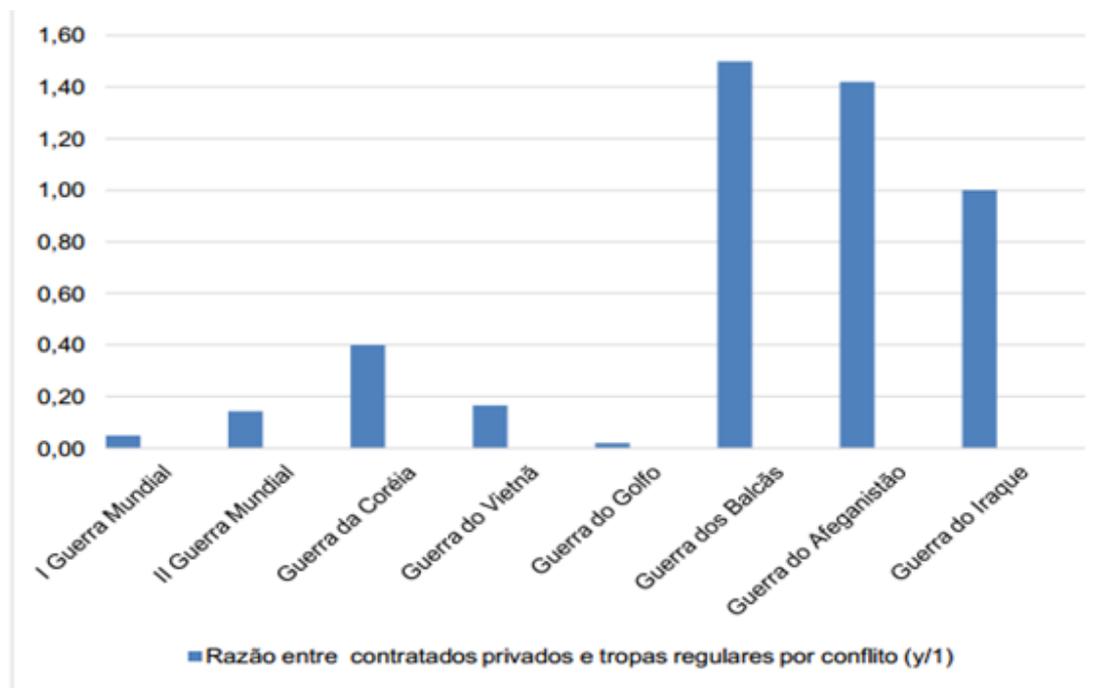
Paoliello (2016) apresenta um gráfico e manifesta que - com a exceção de casos específicos, e mesmo com a já presença de contratados antes do período aqui fotografado - houve, sim, um crescimento mais expressivo na quantidade de contratados privados nas Forças Armadas dos EUA, por conflito, a partir da década de 90.

⁷ Nesse contexto, Zen (2012) imprime que o recrutamento se fez obrigatório e a arma de fogo consentiu um alistamento mais acessível para cidadãos “comuns”, o que tornou o exército mais barato, eficiente, e efetuou a sua aplicação em larga escala (ZEN, 2012). Conjuntamente, a “a Revolução Francesa e as subsequentes Guerras Napoleônicas marcaram o fim das participações significativas de forças mercenárias, graças à força do nacionalismo e da sociedade guerreira” (ZEN, 2012, p. 63).

⁸ No original em inglês “the demand for mercenaries fell even more as nations began to form professional standing or conscript armies”.

⁹ Autores, como Maquiavel (1982), referenciavam o uso de mercenários por governantes, advertindo aspectos negativos de sua utilização. Propondo uma apresentação do emprego das forças armadas que melhor conduzisse um conflito, o exemplificado autor denunciava imprescindíveis ações dos combatentes como “honrar e premiar a virtù, não desprezar a pobreza, estimar os hábitos e as regras da disciplina militar, compelir os cidadãos a amarem-se uns aos outros, a não participar de seitas, a estimar menos o privado do que o público” (MAQUIAVEL, 1982, p.20). Sua negação ao uso de contratados nos conflitos residia na observação de que estes desfrutavam da guerra como sua arte particular e, conseqüentemente, detinham menos desejo de paz, uma vez que tanto a guerra como os inimigos os serviam de fonte financeira.

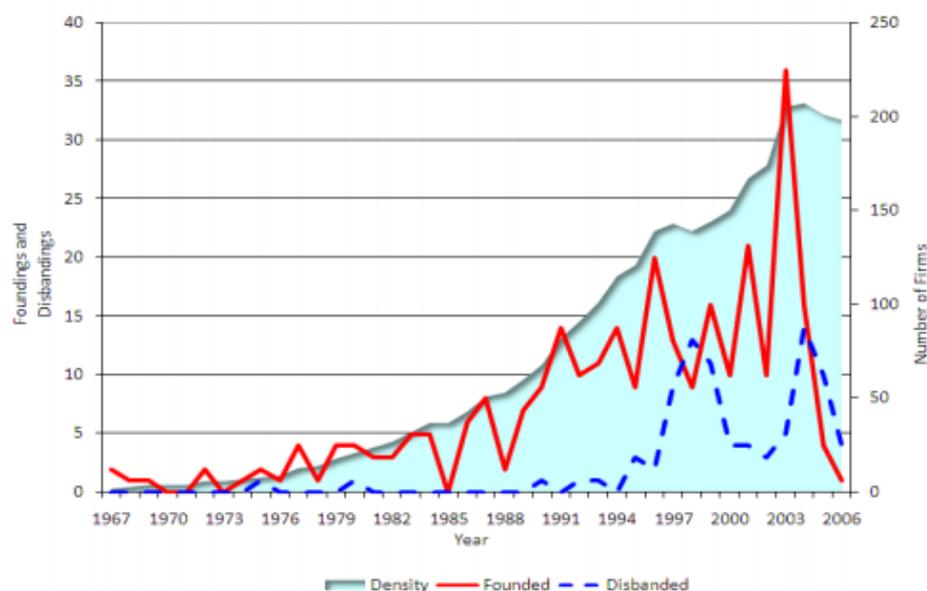
Gráfico 1 – O crescimento na quantidade de contratados privados das Forças Armadas dos EUA, por conflito



Fonte: PALIOELLO, 2016, p. 189.

Baum e McGahan (2009), do mesmo modo, contribuem na afirmação do volumoso acréscimo da admissão de Firms Militares, no pós-Guerra Fria. Os autores utilizam-se de gráficos que expressam a quantidade de empresas entre 1967 e 2006.

Gráfico 2 – O aumento do número de Empresas Militares Privadas entre 1967 e 2006



Fonte: Private Military Companies: Options for Regulation, FCO 2002; various authors' compilation apud BAUM, MCGAHAN, 2009, p. 52.

Do exposto, é feito que o uso de terceirizados ocorreu durante a história dos conflitos internacionais, porém o estudo não busca qualificar esse emprego. O ponto deste trabalho se sustenta no porquê de ter ocorrido, significativamente, um aumento dessas contratações, pelos EUA, no pós-Guerra Fria. Quais os principais incentivos políticos, econômicos e militares que ocorreram no cenário internacional que tornaram oportuno o aumento crescente dessas admissões? O elemento político será o primeiro a ser explorado.

1.2 O ASPECTO POLÍTICO DA GUERRA

Começamos com a clássica formulação de Clausewitz, em sua obra “Na Guerra”, postumamente publicada em 1984, na declaração de que a guerra é, em síntese, um instrumento operado pelos Estados Nacionais para alcançar um fim político, sendo esse fim um produto dos assuntos do governo¹⁰. A singularidade deste instrumento reside no emprego do uso da força, “guerra é, portanto, um ato de força para obrigar o nosso inimigo a fazer a nossa vontade” (CLAUSEWITZ, 1984, p.83). Longe de sugerir uma

¹⁰ Conforme Ferezin (2013), Clausewitz reconhece três forças que agem em uma guerra, as quais constituem o seu conceito de Trindade: a violência, o acaso e a probabilidade, e a instrumentalidade da política; cada qual agindo em maior grau - porém não com exclusividade – sobre o povo, exército e governo, respectivamente. De maneira simplista, pois, é no governo que é manifestada a instrumentalidade da guerra, isto é, o objetivo político.

“manifestação da violência total, livre de restrições e absoluta” (CLAUSEWITZ, 1984, p. 101) ou o encerramento das trocas diplomáticas, o autor expõe que qualquer ação do conflito se revela permeada pela política, inclusive durante a determinação da magnitude e duração dessa ação – isto é, há uma lógica política no fenômeno guerrilheiro que o torna incapaz de ter um fim em si mesmo (PASSOS, 2005). Embora Clausewitz esteja “tacitamente falando de sociedades onde existe um Estado e todo seu aparelho e que esse Estado representa uma nação, seu povo e cultura, da maneira como era próprio da Europa na transição do século XVIII ao século XIX” (SILVA, 2003, p.44), o estudo se vale da teoria do autor. Tal uso processa-se viável uma vez que Clausewitz se serve dos traços que retratam o que há de intrínseco nos conflitos de larga escala e, assim, faculta sua adequação a qualquer tempo¹¹ – o autor sugere que a “guerra é nada mais do que um verdadeiro camaleão, que adapta um pouco as suas características a uma determinada situação” (CLAUSEWITZ, 1984, p.92). A afirmação, não obstante, não pretende inferir um funcionamento geral, Passos (2005) lembra que “no campo da lógica da guerra, na realidade e tendo em vista o objetivo político, um dos oponentes, com suas particularidades, faz a lei, determina o caráter da luta ou do engajamento” (PASSOS, 2005, p.35).

O exame do objetivo político e do inimigo faz-se essencial para o Estado, uma vez que é o fruto desse cálculo que determina quais recursos serão mobilizados. Neste ponto, assume-se a principal relação entre a ativação do emprego de EMPs e a vontade política dos governantes: em uma guerra, ou em eventos dentro de uma guerra, decisões são tomadas por atores que buscam uma maneira de alcançar seus objetivos políticos. As Empresas, portanto, representam o resultado dessa série de aspirações políticas e revelam-se como um desses recursos utilizados pelo Estado: “a teia política dentro da qual a guerra ocorre muito influencia os tipos de políticas adotadas, as decisões tomadas e as ações iniciadas na guerra” (WALDMAN, 2010, p. 8, tradução nossa¹²). Isso posto, o objetivo a seguir é identificar aqueles fatores políticos que potencialmente se introduziram como estímulo para os EUA avultar significativamente, no pós-Guerra Fria, a escolha por um

¹¹ Silva (2003) defende a atualidade do paradigma de que a “guerra é a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 1884, p.09) através de sete principais pontos. Cabe aqui destacar a solidificação do argumento devido à guerra ser um “fenômeno complexo, não linear, e possível de ser classificado junto com outros fenômenos sociais que possuem estrutura” (Ibid., p.154); permitir adequações estratégicas conforme cada circunstância histórica; manter sua natureza mesmo quando confrontada com novos contextos, a exemplo de cenários com armas de alta tecnologia; e por manter sempre presente suas forças, ainda que os atores, por meio dos quais elas se manifestam, sejam característicos de cada sociedade e momento histórico.

¹² Do original em inglês: “the political web within which war takes place greatly influences the types of policies adopted, decisions taken, and actions initiated in war”.

recurso de guerra que desde o Estado moderno não se mostrava tão manifestado: o uso de contratados militares privados.

1.3. POTENCIAIS INCENTIVOS POLÍTICOS PRESENTES NA DECISÃO DOS EUA EM AVULTAR O NÚMERO DE CONTRATADOS MILITARES PRIVADOS, NO PÓS-GUERRA FRIA

1.3.1 O vácuo jurídico das Empresas Militares Privadas e o desinteresse estadunidense em alterá-lo.

A atual seção se vale das lacunas existentes nos marcos regulatórios de controle das EMPs, e declara que esta realidade jurídica aparenta ser conveniente aos interesses políticos dos Estados Unidos. Propõe-se, aqui, que esse Estado encontra, com o emprego das Firms Militares, uma maneira de percorrer seus objetivos sem a necessidade de fornecer uma prestação de contas apropriada. Algo que seria cobrado, caso houvesse uma normativa jurídica supervisionando seus atos e fornecendo informações de sua conduta para a sociedade – como é verificado no caso do exército nacional (PIMENTEL, 2013). Dessa forma, aumentar o número de Companhias e ter uma maior possibilidade de realizar ações militares mais distantes da pressão interna é conveniente aos EUA; conveniente, logo, não é o avançar dos marcos regulatórios sobre elas (BORNE, 2008).

As EMPs gozam de uma lógica de atuação muito mais anárquica e arbitrária quando comparadas às tropas regulares americanas¹³. A questão se pauta não apenas na negligência de uma fiscalização, mas na própria ausência de clareza sobre o que deveria ser fiscalizado (UESSELER, 2008), o que é resultado do desequilíbrio entre evolução das EMPs e progresso regulatório (PERCY, 2006). No entanto, a pesquisa não considera esse desequilíbrio desconexo dos interesses estadunidenses ou o analisa meramente como um escapamento do controle estatal. Tentativas de afirmar um enfraquecimento do EUA à parte¹⁴, sugere-se exatamente o inverso: a insatisfatória regularização reflete a própria vontade política estadunidense (PIMENTEL, 2013).

¹³ Segundo Uessler (2008, p.221), tal distinção ocorre porque “está estabelecido da maneira mais rigorosa possível em termos jurídicos diante de quem funcionários públicos ou empregados do setor de segurança (policiais, soldados, etc.) precisam assumir sua responsabilidade e prestar contas. Para as Empresas Militares Privadas e para o seu pessoal, contudo, as coisas não são assim”. Qual seja, “um militar que comete um crime de guerra é julgado de acordo com o código militar do seu país” (OLIVEIRA, 2010, p.73).

¹⁴ Autores, como Borne (2008), propõe uma hipótese, baseada nos Ciclos Hegemônicos de Arrighi (1996), que aprecia as EMPs como uma expressão de falha do controle estatal do país americano. Segundo essa suposição, os EUA, em um momento de perda de hegemonia, adquirem o serviço terceirizado visando alcançar uma melhor administração dos custos da guerra e uma manutenção de poder.

As atividades das Companhias são reguladas por duas dimensões fundamentais: a nacional e a internacional (MIGUEL, 2011). Quanto à nacional, “quando um delito é cometido - independente da nacionalidade do criminoso - a ação recai sobre a competência dos funcionários responsáveis pelas investigações penais nos próprios países” (UESSELER, 2008, p. 221-222); na justiça, deverá ocorrer o julgamento ou sobre a empresa ou sobre aqueles indivíduos que efetuaram o crime. Sucede, contudo, que as Empresas normalmente não são punidas nos teatros onde atuam por falta de capacidade das justiças locais (os chamados *Estados fracos*), ou por conta de dispositivos específicos de seus contratos que permitem imunidade aos seus funcionários¹⁵. Quando levadas à Corte estadunidense, mesmo que punidas, brechas e dispositivos jurídicos fazem com que a condenação se aplique ao funcionário, não à Companhia¹⁶. Por conseguinte, as EMPs precedem de um asilo jurídico que muito alivia o seu trabalho, qual seja, a ausência de meios legais específicos para punição que recaiam propriamente sobre elas (PAOLIELLO; NASSER, 2015). Não obstante, este motivo não encerra a questão: o autor que comete um crime, mesmo que a lei interna não considere o seu ato como um, não está isento de punição perante as leis internacionais. Discorre, no entanto, que no plano internacional também se encontram dificuldades (ZEN, 2012).

Não é necessário esforço para assemelhar os contratados privados atuais com os antigos *cães de guerra* e, conquanto autores considerem que as “as empresas militares privadas são nada além do velho veneno de mercenários vagabundos em garrafas com novos desenhos” (MUSAH; FAYEMI, 2000, p.264, tradução nossa¹⁷), os empregados militares privados facilmente esquivam-se dos seis requisitos para ser considerados mercenários, previstos no Artigo 47 do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra (1977) e na Convenção das Nações Unidas contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Treino de Mercenários (1989)¹⁸. Embora os EUA não tenham acendido

¹⁵ A fim de exemplo, no Iraque, “o governo provisório da coalizão de guerra dispôs, com a Resolução 17, de junho de 2003, reeditada em 27 de junho de 2004, que todo o pessoal que trabalha para a coalizão (mesmo os funcionários das empresas militares privadas) está isento de investigação penal por parte das autoridades iraquianas” (UESSELER, 2008, p.222).

¹⁶ Nos EUA, a lei “Alien Tort Claims Act” pune infrações de direitos humanos em palcos de guerra em Cortes americanas, seja de norte-americanos ou estrangeiros. Contudo, a responsabilização pouca apenas no funcionário que cometeu o delito - isto é, permite a transferência de culpa da firma militar atuante (PAOLIELLO, 2016).

¹⁷ Do original em inglês “private military companies are nothing but the old poison of vagabond mercenaries in new designer bottles”.

¹⁸ Hillebrand (2014) apud Scheimer (2009) alegam que, devido ao caráter cumulativo das definições de mercenário existentes nos documentos supracitados, torna-se fácil que algum requisito não seja cumprido, uma vez que apenas a desconformidade com uma cláusula já fere a categorização. Ademais, “somando este fator ao viés político presente na formulação dos acordos, discutido anteriormente, tem-se um cenário em

ao protocolo adicional de 1977 à Convenção de Genebra, que classifica os mercenários como aqueles “que participam diretamente de combates, com o intuito de ganhos privados” (SANTAYANA, 2014)¹⁹ e, também, não assinaram a Convenção das Nações Unidas de 1989, que proíbe o uso de mercenários, o afastamento dessa definição procura, para além do plano jurídico, a dissociação com o conceito que “esteve sempre conotado de forma pejorativa a guerras sangrentas e sem controlo” (NETO, 2010, p.13). Do exposto, apreende-se que eles não podem ser classificados como mercenários perante as leis internacionais e, então, deveriam ser tidos como civis ou combatentes. A questão, porém, não se resolve tão prontamente. Não rigoroso o suficiente é enquadrar os funcionários privados como mercenários, mais ainda é categorizá-los em algum outro status (CAMERON, 2006).

Como os acordos firmados entre as EMPs e o Estado cliente se qualificam como contratos de direito privado, a decisão de como orientar seus funcionários refere-se apenas àquela Companhia, restando ao Estado senão a expectativa de que ela siga as regras internacionalmente obrigatórias e as leis nacionais (UESSELER, 2008). Quanto ao cumprimento das regras internacionais, deve-se fazer valer as normas do Direito Internacional Humanitário²⁰ (DIH) que, em situações de guerra, reconhecem duas categorias de grupos i) as populações civis e ii) os combatentes e ex-combatentes. Seria crível, à visto disso, que os funcionários das Firmas Militares aderirem às normas do DIH, já que os mesmos firmam contratos como pessoas civis (NEVERS, 2009 apud SCHIMITT, 2004; GILLARD, 2006). Não obstante, o status de civil revela-se discutível. É complicado assegurar que os empregados privados agem em um enfrentamento do mesmo modo que agem aqueles que realizam atividades administrativas ou jornalísticas, sobretudo porque os que servem às EMPs utilizam-se do uso da força²¹, realizando

que é muito difícil aplicar às EMPs e a seus funcionários estes dispositivos legais, referentes a mercenários” (Ibid., p.35).

¹⁹ Fagundes et al (2014, p. 505) elucida que “ainda hoje, poucos países ratificaram a convenção, sendo que as principais críticas direcionadas à mesma referem-se à falta de clareza quanto aos procedimentos de criminalização e extradição dos mercenários e à falta de mecanismos de aplicação e de procedimentos de monitoramento. No entanto, a principal razão para o baixo número de ratificações é o baixo interesse demonstrado pelos Estados em relação a uma regulação de uma indústria em expansão”.

²⁰ As fontes do Direito Internacional Humanitário encontram-se nas quatro Convenções de Genebra de 1949 e nos Protocolos Adicionais de 1977 (Comitê Internacional da Cruz Vermelha).

²¹ “Nas zonas de conflito armado operam funcionários de EMPs, contratados como civis, mas armados como militares, existindo incertezas sobre se o seu estatuto é de um combatente ou de um civil” (SARAIVA; ROQUE, 2013, p.74). Embora o porte de armas não seja determinante para que o indivíduo seja um combatente, o comentário sobre o Protocolo Adicional I da Convenção de Genebra declara que “a participação direta significa atos de guerra que, por sua natureza ou propósito, são susceptíveis de causar danos reais ao pessoal e ao equipamento das forças armadas inimigas”, algo passível de ser função do contratado privado.

funções que até então eram patentes de homens fardados do exército. Todavia, considerar o funcionário como combatente é igualmente contestável porque “esses cidadãos de países terceiros não são membros das forças armadas de uma parte do conflito e não foram oficialmente enviados pelos seus respectivos Estados” (SARAIVA; ROQUE, 2013, p.74). Implica-se, pois, que o Direito Internacional Humanitário falha em rotular, satisfatoriamente, quem trabalha para as EMPs - “o atual relacionamento entre o DIH e as EMP é peculiar. Este ramo do Direito constitui um instrumento potencial de controle destas empresas e, simultaneamente, contém lacunas à sua regulamentação” (SARAIVA; ROQUE, 2013, p.74)²².

Malgrado tentativas pouco exequíveis de limitar não somente a ação das EMPs, mas mesmo a prática da terceirização da segurança²³, a problematização do controle regulatório permanece em alta nos debates sobre o tema. A dificuldade reside nos interesses políticos que exercem uma barreira de contestação e tornam as propostas pouco eficazes - quando viáveis. Não é estranho que a superpotência²⁴ pouco avance na promoção de dispositivos jurídicos e pareça até estar satisfeita com a manutenção do *status quo* dessa truncada questão (BORNE, 2008). Diante disso, Scahill (2007) aponta que um próprio ator do governo dos EUA, o deputado Dennis Kucinich, confessa que “não há controle democrático e não há intenção de ter controle democrático (SCAHILL, 2007, tradução nossa²⁵)”. Em outras palavras, “não há apoio político para uma proibição. A maioria dos Estados considera as EMPs úteis para implementar suas próprias políticas estrangeiras e militares e se opõem aos esforços para restringir, e muito menos proibir” (ISENBER, 2004, p. 12, tradução nossa²⁶).

²² Fagundes et al (2014, p. 505) apud Cameron (2006, p. 582-583) afirma que a distinção entre combatente e civil é relevante para o DIH por três principais motivos: “I. As tropas inimigas precisam saber se os exércitos privados são realmente alvos militares legítimos e podem ser atacados sob a defesa da lei; II. É necessário saber se os funcionários das EMPs têm permissão legal de participar dos conflitos; III. Também é importante estar claro se os funcionários destas empresas podem ser processados por terem participado das hostilidades”.

²³ Duas iniciativas destacam-se em promover pressões à regularização das EMPs e a contenção de funções que até então eram inerentes do Estado (leia-se: o uso da força), quais sejam, o Documento de Montreux (2008) que pleiteia um código internacional de conduta para as Empresas, mas que segundo Paoliello e Nasser (2015) “não passa de uma vasta carta de intenções, pois o documento não prevê nenhuma forma de punição a não ser as normas internas de cada Estado”; e o Projeto de Convenção do Grupo de Trabalho sobre Mercenários das Nações Unidas (2005), cujo propósito é fornecer uma base normativa comum com a vinculação dos Estados-parte, mas que também, ainda, não se mostra efetivo (PIMENTEL, 2015).

²⁴ Fiori (2008) afirma que os EUA se classificam como superpotência devido à incapacidade de outras potências serem a ele superior na área econômica e militar; para o autor, o Estado americano impõe uma liderança e dominação ímpar na esfera militar, econômica e até cultural.

²⁵ Do original em inglês “there's no democratic control and there's no intention to have democratic control”.

²⁶ Do original em inglês: “there is no political support for a ban. ‘Most states find PMCs useful for implementing their own foreign and military policies and oppose efforts to restrict, let alone prohibit them”.

O falho controle atribuído às ações das EMPs e a consequente falta de punições e *accountability*²⁷ manifesta-se oportuno aos EUA porque funcionários privados acabam por não “pagar o preço” de seus indisciplinados atos e “são, muitas vezes, menos responsabilizados [...] do que as forças armadas. Registram-se inúmeros casos em que os crimes cometidos por funcionários destas empresas ficaram impunes, devido à ausência de mecanismos legais” (SARAIVA; ROQUE, 2013, p.75 apud PERCY, 2006, p. 8). Isso emerge como uma lacuna onde o Estado pode reduzir sua exposição, já que quem “emprega o pessoal das EMPs sempre enfrentará menos responsabilidade internacional [...] e sua responsabilidade será mais difícil de provar” (HOPPE, 2008, p. 990, tradução nossa²⁸).

Segundo Avant (2011), “as forças criadas através do contrato operam muito mais opacas do que as forças militares, em grande parte devido à esta redução de transparência” (AVANT, 2011, p. 140, tradução nossa²⁹). Com efeito, como a ação das EMPs é menos clara, o tratamento das suas consequências também o é³⁰. O resultante é que “se uma operação vai mal, as atividades de uma empresa são mais fáceis para um governo negar e a culpa mais simples de mudar” (SINGER, 2008, p.31). A geração de um tema obscuro e longe dos holofotes de debates políticos mantêm os custos protegidos do público.

A indústria militar privada fornece a nova possibilidade de buscar fins de política pública através de meios militares privados. Isso permite que os governos realizem ações que geralmente não obteriam aprovação legislativa ou pública. Isso pode ser uma vantagem em atender a necessidades estratégicas não reconhecidas ou não suportadas, como também desconectar o público de suas próprias políticas externas (SINGER, 2004, p.8, tradução nossa³¹).

Pimentel (2013) defende que, na política externa americana, a resistência às regulações internacionais é bastante presente porque, frequentemente, as propostas não compatibilizam com o interesse individual do país. Na ocasião das EMPs, por exemplo, o autor expõe que os EUA preferem adequá-las ao ritmo do livre-mercado do que aos

²⁷ Utiliza-se, aqui, o termo no sentido de responsabilização do governo perante seus cidadãos.

²⁸ Do original em inglês: “employing PMSC personnel will always face less international responsibility and its responsibility will be more difficult to prove”.

²⁹ Do original em inglês: “forces raised via contract operate much more opaquely than military forces, largely because of this reduced transparency”.

³⁰ Scahill (2007) lamenta a ausência de repreensões sobre as Firms Privadas em operações de guerra: “despite these incidents, and although 64 US soldiers have been court-martialled on murder-related charges, not a single armed contractor has been prosecuted for any crime, let alone a crime against an Iraqi. US contractors in Iraq reportedly have a motto: “what happens here today, stays here today”.

³¹ Do original em inglês “The private military industry provides the new possibility of seeking public policy ends through private military means. This allows governments to carry out actions that generally would not gain legislative or public approval. This can be an advantage in meeting unrecognized or unsupported strategic needs, but can disconnect the public from its own foreign policies”.

marcos regulatórios, dado que alcançam um melhor resultado político desse modo. Ordenamentos jurídicos que possam limitar as Companhias diminuiriam as opções do governo porque fariam com que este tivesse que lidar com as mesmas responsabilidades que já lida quando coloca em exercício as suas tropas nacionais: baixas de pessoal, pressões advindas da vontade popular, constrangimentos de intervenções, limite do número de tropas, justificativas para agir – e é exatamente o desvio dessas incumbências que torna o uso das Empresas tão atrativo (PIMENTEL, 2013), pois evita que medidas políticas controversas ou mal sucedidas prejudiquem a sua agenda de governo (KRUCK, 2014). “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” (PIMENTEL, 2013, p. 169). Assim, não havendo instrumento internacional próprio com força normativa direcionadas às EMPs, estas continuam posicionadas em seu cômodo vazio jurídico, representando um amplo espaço de manobra para o governo estadunidense. Avistando que as Companhias estão crescendo tanto em número quanto em importância no cenário internacional, é pertinente aos EUA “moldarem as normas que enquadrarão a futura competição interestadual” (STRANGER; WILLIAMS; 2006, p.17, tradução nossa³²), em prol de garantirem a sua flexibilidade militar em um contexto democrático da política.

1.3.2 O contorno da opinião pública estadunidense

A Guerra Fria representou, em suma, a disputa entre duas grandes potências, especificadamente os EUA e a URSS, que buscavam controlar países do globo impondo a sua ideologia dominante. O triunfo dos EUA na rivalidade resultou não somente no sucesso da sua busca pela supremacia, mas também no fim da necessidade da intervenção automática que buscava o objetivo agora já firmado. Logo, um dos grandes motivos aventados pelos EUA para participar dos conflitos internacionais cessou e, como afirma o autor Singer (2008), apenas aquelas ameaças à segurança nacional forneciam respaldo suficiente para motivar a população em apoiar o engajamento estadunidense. O Secretário de Defesa Dick Cheney expressa no Relatório Anual para o Presidente e o Congresso, em 1992, que:

A dissolução da URSS como Estado e a extinção da ideologia comunista expressaram o fim da ameaça de ataque militar convencional direto e em larga escala contra a Europa que impulsionou nossa política de segurança há mais de 40 anos. Nós não estamos mais envolvidos em um confronto ideológico

³² Do original em inglês: “shapes the norms that will frame future interstate competition”.

global com um Estado agressivo e expansionista que persegue políticas hostis aos nossos valores básicos (CHENEY, 1992, tradução nossa³³).

Os estadunidenses, na época, reorientaram sua atenção às questões domésticas e favoreceram a conservação do poder militar do seu Estado (DIECK, 2013). Tal comportamento deveu-se às más experiências em intervenções internacionais passadas³⁴ que, com efeito, fizeram a população ponderar prudentemente os dispendiosos gastos, tanto em finanças como em pessoal, em guerras. Ademais, os governantes não lograram êxito em projetar uma intenção aceitável e justificável aos olhos do público que pesasse para o lado do engajamento naquela ponderação, ainda mais com a endossada cobertura da mídia que desembrulhou a sensibilidade dos estadunidenses que, por vezes, assistiram ao vivo as baixas de seus nacionais em canais televisivos (PAOLIELLO, 2016). Cortinha (2012) salienta que há o estabelecimento de “uma relação causal clara entre as inclinações dos eleitores e as decisões políticas de Washington” (CORTINHA, 2012, p.92), uma vez que, em um Estado de direito, a proteção aos civis é tão urgente quanto a preservação da soberania.

Isto posto, não fica difícil compreender ações vindas do Departamento de Defesa que proibiam soldados dos EUA de circular fora de sua base em um conflito, a fim de prevenir eventuais baixas que resultariam em queixas públicas sobre as perdas humanas (DIECK, 2013). A desaprovação da população interna perante ações de guerra, embora não fossem cruciais para a tomada de decisão, poderiam causar impopularidade do governo, resultando em uma maior dificuldade desse para cumprir sua agenda política. “Esta realidade é particularmente importante nos países ocidentais desenvolvidos onde a aceitação do uso internacional da força é cada vez menos acolhida” (PIMENTEL, 2013, p.53).

Contrariamente à literatura atual, que tende a concluir que o presidente goza de uma margem de manobra substancial, uma análise de casos de intervenções pós-guerra fria, intervenções limitadas, e escaladas de guerra mostra que a opinião pública antecipada limitou a margem de manobra do presidente e influenciou não apenas a decisão de intervir, mas também a estratégia militar e, no final, a eficácia da operação. Essas descobertas contradizem o paradigma

³³ Do original em inglês: “The dissolution of the USSR as a state and the demise of communist ideology have spelled the end of the threat of direct, large-scale conventional military attack on Europe that drove our security policy for more than 40 years. We are no longer engaged in a global ideological confrontation with an aggressive, expansionist state that pursues policies inimical to our basic values”.

³⁴ “Desde os fracassos das Missões na Somália, Ruanda e Bósnia, na primeira metade da década de 90, foi sendo construída uma resistência política por parte dos Estados em fornecer nacionais para ação em conflitos aparentemente sem relação com o Estado provedor. A decisão de enviar pessoal para compor as forças da ONU passa, necessariamente, pelo cálculo político dos governos dos países fornecedores de tropas. A falta de apoio da população pode ser, pois, variável crucial para que países potencialmente aptos a formarem o contingente das missões de paz (PKOs) desistam da empreitada, receosos de que os custos políticos da participação não sejam compensatórios” (MENDES; MENDONÇA, 2003, p.79).

realista para o qual apenas a estrutura do sistema internacional é importante e a política doméstica é irrelevante no estudo das relações internacionais (DIECK, 2003, p.3-4, tradução nossa³⁵).

Bill Clinton, ocupante do cargo de presidente entre 1993 a 2001, já estava ciente da crescente preocupação do público com as práticas do Pentágono e, antes de partir para o Haiti em 1994, afirmou:

Eu sei que os Estados Unidos não podem, e de fato nós não deveríamos ser o policial do mundo. E eu sei que é uma época, com a Guerra Fria, que tantos americanos estão relutantes em cometer recursos militares e pessoal para além de nossas fronteiras (CLINTON, 1994, tradução nossa³⁶).

Destaca-se aqui, porém, que “não significa que as potências tinham menos interesses representados nesses conflitos, mas sim que tinham se tornado mais reticentes em assumir os riscos” (PAOLIELLO, 2016, p.32). Clinton, lembrando do amplo apoio público que ex-presidente John Kennedy ostentava em sua política externa ativista, revelou em tom irônico: “Deus, sinto falta da Guerra Fria” (CLINTON, 1993, tradução nossa³⁷), em uma entrevista publicada pelo “*Washington Post*”.

Do exposto, a pesquisa compreende que é como artifício de contornar a opinião pública interna estadunidense que se sucedeu o incremento do número de contratados militares privados³⁸. Os atores internacionais “tendem a se preocupar com o atendimento dos interesses que são manifestados claramente pelo público e, dessa forma, buscam reverter essa visão” (CORTINHAS, 2012, p.91 apud LINDSAY; RIPLEY, 1992, p. 420).

A obscuridade das operações realizadas pelas EMPs permite que o Estado execute, por intermédio delas, seus anseios sem que estes sejam vigiados ou devidamente punidos. No pós-Guerra Fria ocorreu o aumento da pressão interna estadunidense acerca da conduta militar de seu país, particularmente relativo ao envio de tropas do exército para

³⁵ Do original em inglês: “Contrary to the current literature, which tends to conclude that the president enjoys a substantial margin for maneuver, an analysis of post-Cold War cases of interventions, limited interventions, and war escalations shows that anticipated public opinion limited the president's margin for maneuver and influenced not only the decision to intervene but also the military strategy and in the end, the effectiveness of the operation. These findings contradict the realist paradigm for which only the structure of the international system matters and domestic politics are irrelevant in the study of international relations”

³⁶ Do original em inglês: “I know that the United States cannot, indeed we should not, be the world's policeman. And I know this is a time, with the Cold War over, that so many Americans are reluctant to commit military resources and our personnel beyond our borders”.

³⁷ Do original em inglês: “Gosh, I miss the Cold War”.

³⁸ Ao longo do trabalho, os condicionantes apresentados referem-se àqueles que sugerem causas para o crescente aumento do número de Empresas Militares Privadas no período do pós-Guerra Fria, não àqueles que impulsionaram os primeiros contratos em épocas anteriores.

conflitos internacionais, como foi visto anteriormente. O governo, por outro lado, não pretendia, durante o período, limitar as suas ações e “usar a força de uma forma mais cautelosa do que seria ideal a partir de uma perspectiva militar” (KULL; RAMSAY, 2001, p.205, tradução nossa³⁹); contornar aquela pressão com os contratados privados e seu peculiar sistema legal, pois, seria interessante (UESSELER, 2008). Assim, a seção menciona uma relação causal entre as pressões da opinião pública interna estadunidense e a escolha do crescimento do uso de Firms Militares no pós-Guerra Fria, assumindo que a maior relutância da população em apoiar o adentrar do exército do EUA em um conflito contribuiu para que o Estado adquirisse um outro recurso além do regular uso de suas tropas nacionais: a contratação de Companhias Militares Privadas.

O aumento de contratados privados em detrimento de soldados estadunidenses se traduz em menores exigências, dado que “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” (PIMENTEL, 2013, p. 53). Os empregados das EMPs não detêm nacionalidades que se encontram vinculadas às partes que travam o combate (SINGER, 2008), ou seja, são “indivíduos lutam por todo o globo, onde haja um conflito e possibilidade de emprego” (PEREIRA, 2014, p.17). O risco político diminui com o emprego de terceirizados porque as missões não interferem na soberania do Estado contratante e, por conseguinte, inibem uma identificação por parte da população (HILLEBRAND, 2014).

Quanto menor é a popularidade de uma operação militar para o público doméstico, maior será o incentivo dos atores governamentais para reduzir os custos políticos e maior sua propensão para confiar nos serviços de segurança das EMPs (KRUCK, 2014, p.118, tradução nossa⁴⁰).

Como os cidadãos não “perdem sua gente para a guerra” devido a assuntos políticos que nem ao menos seriam de seus interesses, acabaram por se desvencilhar da base de responsabilidade moral⁴¹. A possibilidade de contratar um militar privado para

³⁹ No original em inglês: “using force to do so in a more cautious fashion than would be ideal from a military perspective”.

⁴⁰ Do original em inglês: “The less popular a military operation among the domestic audience, the greater will be the incentives of governmental actors to reduce political costs and the higher their propensity to rely on the security services of PMSCs”.

⁴¹ Schooner (2008) vai ainda mais longe e infere que, mesmo quando há informação acerca de mortes de contratados privados em conflitos, grupos de americanos com altos níveis educacionais mostram-se pouco sensibilizados: “when asked why, some individuals mention the high salaries contractors earn. Others explain that contractor employees have the option of quitting and going home, while soldiers cannot. Conversely, many concede that they perceive contractor personnel, particularly in Iraq, as expendable

lutar uma guerra (ou apoiar um lado em uma guerra), sem a exigência de entrar oficialmente no conflito e sofrer pressões públicas, adequou-se bem ao desejo do governo dos EUA de manter sua presença em regiões que lhe eram interessantes (UESSELER, 2008). “As tropas americanas ativas devem ser vistas, já os empreiteiros privados, tanto os militares quanto os contratados de segurança, devem ser escondidos” (MOHER, 2013, p. 26, tradução nossa⁴²).

[...] Riscos de exposição para o tio Sam "são bastante reduzidos quando os empreiteiros privados assumem as tarefas perigosas. A vida é certamente tão importante quanto, seja um empregado contratado ou um soldado. Mas, em termos de exposição, é muito menor” diz o soldado oficial aposentado, pedindo para não ser identificado. Se algo der errado, é importante para Washington poder dizer “não houve um soldado morto”. “Ainda há atenção com um contratado privado, porém não se compara”, disse o oficial aposentado (ROBBERSON, 2000, p.1, tradução nossa⁴³).

Juntamente ao que concerne à exposição das perdas de pessoal em uma guerra, o presidente Bush, em 31 de julho de 2008, aventurou-se em anunciar que a “a violência atinge o nível mais baixo desde a primavera de 2004⁴⁴” – o que é contestável, considerando que a transparência do número de contratados militares privados mortos em um conflito é ausente em relatórios do Departamento de Defesa estadunidense⁴⁵. Estudiosos sobre o tema promovem estimativas que avaliam a alta perda de empregados privados mortos no conflito, por vezes mais altas que as de tropas regulares⁴⁶.

Enquanto o exército possui a obrigação legal de permitir o acesso público e detalhado ao número de tropas em operação, os mecanismos de informação sobre baixas, e inclusive sobre violações de conduta, desaparecem quando se trata de EMPs (PIMENTEL, 2013, p. 55).

profiteers, adventure-seekers, cowboys, or rogue elements, not entitled to the same respect or value due the military” (SCHOONER, 2008, p.81).

⁴² Do original em inglês: “Active US troops are meant to be seen, private contractors both military contractors and security contractors are meant to be hidden”.

⁴³ Do original em inglês: “[...] Exposure risks for Uncle Sam" are greatly reduced when private contractors take over the dangerous assignments. The life is certainly just as important, whether it's a contract employee or a soldier. But exposure-wise, whoa, it's much less', the retired officer said, asking not to be identified. 'if something goes wrong, it's important for Washington to be able to say, 'There was not a soldier killed' It still gets attention with a private contractor, but to the public, it has nowhere near the same impact', the retired officer said”.

⁴⁴ Do original em inglês: “violence is down to its lowest level since the spring of 2004”.

⁴⁵ “DOD, State, and USAID were unable to provide complete or specific information on the number of contractor personnel who had been killed or wounded in Iraq or Afghanistan [...] that information [...] was not systematically maintained or tracked in a manner that would allow agencies to provide us reliable or complete data” (SCHOONER, 2008, p.86 apud Government Accountability Office, Contingency Contracting).

⁴⁶ “[...] suggests that contractors are increasingly being subjected to higher death rates. For example in 2003 contractor deaths were roughly 4% of the overall fatalities in Iraq and Afghanistan but from 2004-2007 contractors began to make up about 27% of the death rates. From 2008 to the end of 2010 this rate has increased so that contractors comprised 40% of the total fatalities until, in the first two quarters of 2010, contractor deaths actually surpassed troop deaths 53% to 47% (MOHER, 2013, p. 25 apud SCHONNER; SWAN, 2010).

O envolvimento norte-americano em conflitos, no período aqui analisado, não decresceu, mas suas implicações negativas passaram a ser encobertas com o falso véu de um maior zelo, efeito da diminuição da perda de estadunidenses em guerras. Em face do exposto, compreende-se o sentido político-instrumentalista. Em resumo, o *accountability* com a emprego da terceirização reduz, o público acaba por não ter acesso à informação e, assim, o Estado passa a ter uma maior autonomia para agir de acordo com seus interesses (PIMENTEL, 2013).

Enfatiza-se que o estudo não pretende conduzir esse fator como determinante para a decisão da contratação, porém não deixa de adotar que “as mortes contratadas [...] desempenham um papel proeminente no cálculo da relação custo / benefício associada à terceirização” (SCHOONER, 2008, p.86, tradução nossa⁴⁷), e que as Empresas desabrocharam, na época, como uma atraente oportunidade política para o Estado expandir – de um modo transformado e flexível - suas ações no campo militar.

Em suma, o governo dos EUA teve que descobrir uma maneira de travar uma guerra sem perder as tropas dos EUA, sem enviar muitas delas, e sem permitir que o que estava ocorrendo no país fosse levado à atenção do público norte-americano. Dessa maneira, caso a guerra desse errado ou, se o esforço precisasse de mais tempo, a resistência doméstica e os protestos não acabariam com a operação. Aqui está a genialidade do uso do empreiteiro militar privado (MOHER, 2013, p. 28, tradução nossa⁴⁸).

1.3.3 Lobby político

Como desenvolvido anteriormente, a terceirização do uso da força, atividade até então monopolizada pelo Estado, encobre informações a respeito do que realmente acontece nas operações de conflito. Ocorre, contudo, para além disso: também faz com que o público não tenha acesso aos debates de políticas públicas, deixando o ambiente corporativo decidir o que se deve ou não fazer (SINGER, 2004). À vista disso, esta seção visa classificar que a prática do lobby, cujo exercício é amplamente verificado pelas EMPs, convém ao interesse dos EUA e se torna um instrumento potencialmente justificador à sua decisão de fomentar o emprego dessas Companhias. O proveito resulta da possibilidade de controlar uma maior gama de aspectos da política nacional de

⁴⁷ Do original em inglês: “contractor deaths [...] play a prominent role in calculating the cost/benefit-ratio associated with outsourcing”.

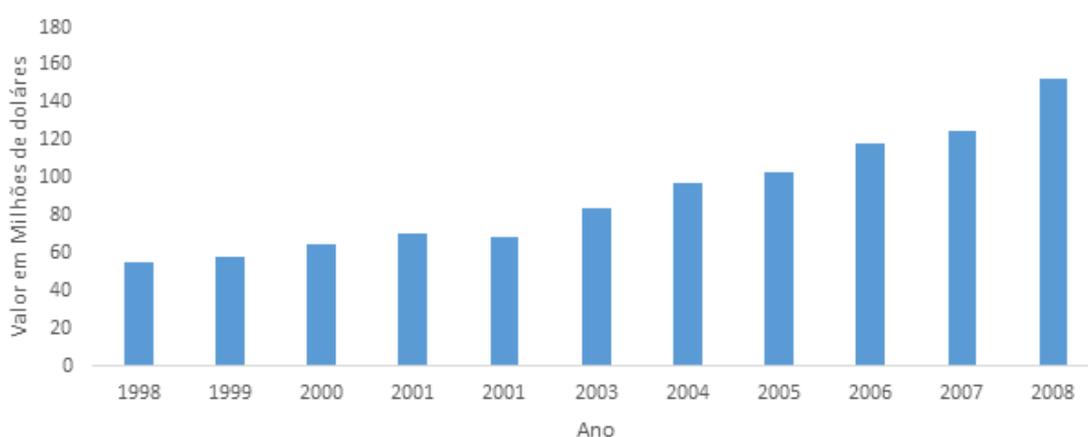
⁴⁸ Do original em inglês: “In short the US government had to figure out a way to wage a war without losing US troops, without deploying a lot of US troops, and without allowing what was occurring in the country to be brought to the attention of the US public. That way if the war goes wrong, or if the effort needs more time, domestic resistance and protests will not pull the operation out. Here is the genius of the private military contractor”.

segurança, dado que “as EMPs entram neste processo como uma das articulações de poder dentro do arranjo institucional formulador de política de segurança” (PIMENTEL, 2013, p. 83). Tal ensejo é permitido pela conexão entre “a burocracia do Departamento de Defesa e do Exército e o desenvolvimento do setor privado nos Estados Unidos” (PIMENTEL, 2013, p.83) que conformam a agenda de política externa dentro de uma linha muito mais congruente em interesses e objetivos, aumentando sua margem de manobra e deslocando aqueles que a ela seriam opostos.

Os governos não são meros transmissores de interesses socialmente dominantes, mas seguem seus próprios interesses e lógicas governamentais. Eles procuram manter ou mesmo expandir sua autonomia política de outros atores legislativos e judiciários, bem como o público em geral (KRUCK, 2014, p. 117, tradução nossa⁴⁹).

Paoliello (2016) confere que o aumento do número de lobistas coincide nos períodos de desmilitarização - assim como o crescimento das EMPs. É nessas horas que o setor privado procura proteger seus benefícios, manter a influência, e ganhar novos negócios no Pentágono.

Gráfico 3 – Lobby anual em Defesa



Fonte: <https://www.opensecrets.org/>.

Turley (2014) afirma que “existem milhares de lobistas em Washington para garantir os orçamentos sempre em expansão para a guerra e segurança interna”

⁴⁹ Do original em inglês: “governments are not mere transmitters of societally dominant interests but follow their own governmental interests and logics. They seek to keep or even expand their policy autonomy from other legislative and judiciary actors, as well as the broader public”.

(TURLEY, 2014, tradução nossa⁵⁰) e lembra que o ex-presidente Eisenberg, em 1961, já despertava o público quanto a isso:

Dwight D. Eisenhower usou seu discurso de despedida para alertar a nação do que considerava uma das maiores ameaças: o complexo militar e industrial composto por contratados militares e lobistas perpetuando a guerra. Eisenhower advertiu que "um imenso estabelecimento militar e uma indústria de grandes armas" emergiram como uma força oculta na política dos EUA e que os americanos "não devem deixar de compreender suas graves implicações" (TURLEY, 2014, tradução nossa⁵¹)

A fim de influenciar tanto o caminho das políticas públicas tanto a boa aparência das Empresas, doações em altos valores são destinados a programas de governo visando a promoção de uma simbiose do Estado com as Firms Privadas. Os resultados são preocupantes quando concernentes à exclusão da vontade dos indivíduos e a geração de uma tomada de decisão pró-corporativa e anti-contribuinte (WAYNE, 2004). Segundo Singer (2004, p.11, tradução nossa⁵²), "[...] quando os interesses privados se movem para o domínio público e a divulgação das opiniões públicas sobre as políticas públicas são sufocadas, os governos correm o risco de elaborar políticas que não correspondam ao interesse público". Dessa forma, as contribuições de campanha são extensivamente aumentadas e a posição de barganha dos contratados para com o Departamento de Defesa se reforçam⁵³. Acerca do assunto, tomadores de decisão, como o ex-senador Carl Levin, declaram que a obtenção de contrato e empregos para os seus eleitores nada mais é do que uma parte do governo representativo, e não vê nenhum problema nisso (ROBERTS, 1985).

A presença de dirigentes de EMPs ligados à política americana também pode ser ilustrada na história de nomes como Dick Cheney, Charles Powell, Ed Rogers, entre

⁵⁰ Do original em inglês: "there are thousands of lobbyists in Washington to guarantee the ever-expanding budgets for war and homeland security".

⁵¹ Do original em inglês: "In January 1961, US President Dwight D Eisenhower used his farewell address to warn the nation of what he viewed as one of its greatest threats: the military-industrial complex composed of military contractors and lobbyists perpetuating war. Eisenhower warned that "an immense military establishment and a large arms industry" had emerged as a hidden force in US politics and that Americans "must not fail to comprehend its grave implications".

⁵² Do original em inglês: "[...] when private interests move into the public realm and the airing of public views on public policy are stifled, governments are at risk of making policies that do not match the public interest".

⁵³ A respeito da conexão entre a Defesa e lobistas, Wayne (2014) sustenta que "de acordo com a lei atual, os funcionários do governo que tomam decisões contratuais devem aguardar um ano antes de se juntarem a um contratado militar ou, se quiserem mudar imediatamente, devem começar em uma filial ou divisão não relacionada ao trabalho do governo. Uma grande lacuna é que essas restrições não se aplicam a muitos formuladores de políticas de alto nível, como o Sr. Aldridge, que podem se juntar a corporações ou seus conselhos sem esperar".

outros associados ao conceito de *porta-giratória*⁵⁴ - infere-se que, desde 1997, mais de 288 funcionários do governo já tenham ocupado cargos nas 20 maiores Companhias militares (WAYNE, 2004). No mesmo sentido, não é exceção a presença de executivos de EMPs em órgãos consultivos do governo que buscam, em relatórios recomendativos, apresentar os fantásticos benefícios do setor privado da segurança, que incluem baixos custos e melhor eficiência quando comparado à atividade pública⁵⁵. As recomendações são produzidas por analistas que constantemente praticam centenas de encontros privados com líderes militares seniores, envolvendo funcionários com influência significativa sobre assuntos de contratação e orçamento. Alguns funcionários do Pentágono, inclusive, já admitiram que estavam bem cientes de que alguns analistas consideravam seu acesso especial como uma vantagem comercial (BARSTOW, 2008).

A relação dos atores do governo com os corporativistas ostenta uma entranha de interesses em obter sucesso na condução de políticas estatais, além de ser capaz de favorecer a imagem das Empresas⁵⁶. O estudo considera que propostas orçamentárias para o Departamento de Defesa e ganhos de campanha, graças ao lobby obtido com a prática da terceirização, alimentaram um cálculo político que tomou peso na balança das razões de se contratar – “existe uma coincidência entre os grandes “doadores” e grandes beneficiários de contratos assinado pelo governo” (NASSER; PALIOELLO, 2015). Isto é, as Companhias adquirem a possibilidade de participar de programas do governo e conformá-los ao interesse corporativista e o governo adquire a possibilidade de ter um alto orçamento para realizar aqueles ou novos programas sem desmantelar sua estimativa de gastos anuais (WAYNE, 2004); quer dizer, tudo isso afeta a maneira em que os interesses nacionais são entendidos e realizados (BLAKELY, 2002), possibilitando uma formação de política confinada entre setores públicos da Defesa e organizações privadas,

⁵⁴ Silverstein (2000) utiliza-se do conceito referindo-se à troca de favores que há nas relações entre setor privado e público.

⁵⁵ Paoliello (2016) revela que recomendações feitas pelo Defense Science Board (DSB) - órgão consultivo do governo e povoado por altos executivos de EMPs - previam ganhos de eficiência com a privatização que o General Accounting Office (GAO) considerou subestimadas em 75%. “Não é de se espantar que os relatórios apresentem indicações reiteradas dos benefícios de terceirizações e privatizações” (PAOLIELLO, 2016, p.188). A questão da eficiência será mais trabalhada no capítulo 2.

⁵⁶ Ademais, como as Companhias Privadas estão conscientes de sua histórica má reputação perante à opinião pública, prestam-se a fornecer ideias de cooperação e respostas a problemas. Para tanto, o uso de palavras simbólicas como “manutenção da paz” e “resolução de conflitos” são evocadas (PINGEOT, 2012). O próprio nome de suas empresas serve de recurso: na intenção de afirmar o distanciamento com aqueles mercenários do passado, que se pautavam apenas no lucro egoísta, emergem títulos como “Associação Internacional de Operações de Estabilidade (ISOA)”. No mesmo sentido, alterações de nomes após escândalos também são notáveis, a ver a Companhia “Academi”, outrora já chamada de “Blackwater” e “Xe” (PINGEOT, 2012).

sem espaço para pressões externas, como a do público. Consequentemente, flexibilidades são adicionadas às ações executivas americanas.

O contorno do executivo sobre o Congresso se dá pela ausência da definição de como o orçamento da Defesa deve ser consumado. Tendo como exemplo, limites de tropas nacionais destinadas aos conflitos podem ser estabelecidas ⁵⁷ – mas o aumento do número de contratados no teatro da guerra surge como subterfúgio. Reduzir as EMPs após um escândalo é de poder do Congresso, mas as mesmas são capazes de driblar essa restrição contratando mais locais ou terceiros nacionais (AVANT; SIGELMAN, 2008). “Não só o povo americano está perdendo sua própria capacidade de verificar o poder executivo, como também os próprios representantes do Congresso” (MOHER, 2013, p. 11, tradução nossa ⁵⁸). Pois, assume-me que o lobismo engendra - porém não esgota - um terceiro vetor que compõe uma articulação política que pode justificar o *boom* do número de contratados militares privados, por parte do governo dos EUA, no pós-Guerra Fria.

1.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tendo o reconhecimento dos EUA como um ator que age perseguindo seus interesses políticos, o capítulo conclui na sugestão que os fatores supracitados contribuíram de modo relevante na margem de manobra estadunidense para intervir nos conflitos internacionais e, assim, revelaram-se como incentivos para a decisão do país em aumentar a admissão das Companhias Militares Privadas. A ver o aspecto político desse tipo de operação, a (i) a ausência de regulações específicas postas às EMPs se expõe como justificativa política porque desvia do governo a necessidade de conduzir suas ações militares responsabilmente aos ordenamento jurídicos nacionais e internacionais que limitariam seu leque de ações relativo às operações de conflito (UESSELER, 2008); ii) a possibilidade de controle das opiniões públicas estadunidenses permite que os EUA não sofram pressão popular sobre sua conduta e, assim, possam perseguir em seus objetivos políticos sem a interferência de aclamações internas (SINGER, 2008); e, os iii) lobbies elaboram um fortalecimento da decisão do governo em contratar, por se apoiarem em uma comunhão de trocas de interesses públicos e privados que auxiliou a execução do seu objetivo político (UESSELER, 2008). Com efeito, Mohen (2013, p. 44, tradução

⁵⁷ A ver, Foreign Assistance Act de 1974 e The Lebanon Emergency Assistance Act de 1983.

⁵⁸ Do original em inglês: “Not only are the American people losing their own ability to check the executive branch but so are their congressional representatives”.

nossa⁵⁹) concebe que “o que é importante ter em mente, ao pensar em empreiteiros militares privados, é que eles são simplesmente uma ferramenta do governo estadunidense. Seu poder vem do fato de que eles são necessários para que os EUA continuem fazendo a guerra do jeito que tem sido”.

Fica compreensível, então, que a conveniência de atingir metas políticas sem a recrutamento visível do exército se adequou aos interesses do Estado - não obstante, não se sugere que representou força suficiente. O estudo, agora, pretende investigar quais condicionantes econômicos e militares ampararam os EUA nessa empreitada e tornaram possível a efetivação do aumento. Cabe a observação que a pesquisa não pretende esgotar todos os condicionantes que tornaram oportuna a contratação pelos EUA das Firms Militares, no pós-Guerra Fria, mas examinar aqueles considerados potenciais à intensificação da contratação.

⁵⁹ Do original em inglês: “what is important to keep in mind when thinking about private military contractors is that they are simply a tool of the American Government. Their power comes from the fact that they are needed for the US to continue doing war the way that it has been”.

2 A CONVENIÊNCIA ECONÔMICA

Estimar a quantidade de recursos empregados pelos EUA tanto quanto a contratação de EMPs tanto quanto os exércitos regulares não é uma tarefa simples (BLAKELY, 2002; ELSEA ET ALL, 2008; HAMMES, 2011; ISENBERG, 2009). Simples, do mesmo modo, não é o exame do resultado de seus serviços, particularmente pela esfera política na qual ele está vinculado, onde qualidades e defeitos são postos como ferramentas de se objetivar uma agenda de governo (MOHER, 2013; PIMENTEL, 2013; STRANGER; WILLIANS, 2006). Ademais, necessita-se de várias ressalvas para preconizar aquele que é superior em qualidade, é mais prudente na relação com seu contratante, ou promove a melhor gestão dos recursos. Para tanto, se temos esses empecilhos, temos também a indeterminação da *eficiência*⁶⁰ dos dois tipos operacionais. A carência da transparência de dados, a abundância de aspectos para análise, e a lógica particular de cada sistema impede aqui, e mesmo em altos órgãos de pesquisa, tal empreitada (ISENBERG, 2009). No entanto, o desconhecimento de informações exatas não infere que defensores das EMPs cessem argumentos a favor da sua utilização. Ganhos de eficiência são aventados como razões de se contratar, embora não possam ser confirmados – nem inteiramente contestados (MOHER, 2013).

Portanto, esse capítulo não visa realizar um embate entre contratados privados e exércitos regulares a fim de apresentar aquele vencedor mais rentável para o governo, mas procura indicar que a própria impossibilidade dessa tarefa se torna um elemento favorável aos EUA, uma vez que a pressão relativa ao custo-benefício, mesmo que constantemente cobrada, possa ser por ele refutada. A pesquisa restringe o *roll* de variáveis relativo à análise da eficiência e discursa apenas acerca dos: i) custos dispendidos com as tropas regulares americanas e com as EMPs, no que diz respeito aos salários, benefícios e orçamento da Defesa; ii) a efetividade da operação quanto à velocidade do serviço oferecido; iii) a competitividade que há entre os contratos privados e que supostamente promove ganhos de eficiência e diminuição dos custos das operações.

2.1 OS CUSTOS DISPENDIDOS

2.1.1 Salários e benefícios

⁶⁰ O estudo procura tecer um exame que compare os custos empreendidos com o serviço público e privado e o reflexo destes na efetividade da operação, chamando tal produto de eficiência.

Os salários e benefícios direcionados, pelo Departamento de Defesa estadunidense, ao emprego de tropas nacionais e Firms Militares não se situa em bases resolutas e precisas. A dificuldade reside “pelo menos em parte, devido às diferentes variáveis” (ISENBERG, 2009, p.24, tradução nossa⁶¹) que concorrem ao cálculo de um valor final. Em relação aos empregados pelas EMPs, raramente estes se dispõem em declarar seus salários e demais benefícios devido às pressões de seus clientes que pretendem a permanência das informações afastada do domínio público (CHARPENTIER, 2017). No que diz respeito às tropas nacionais, embora os salários sejam transparentes, a inclusão dos gastos indiretos destinados à manutenção daqueles que as servem (ou serviram) torna a contabilidade bastante complexa, ou mesmo impraticável (ISENBERG, 2009).

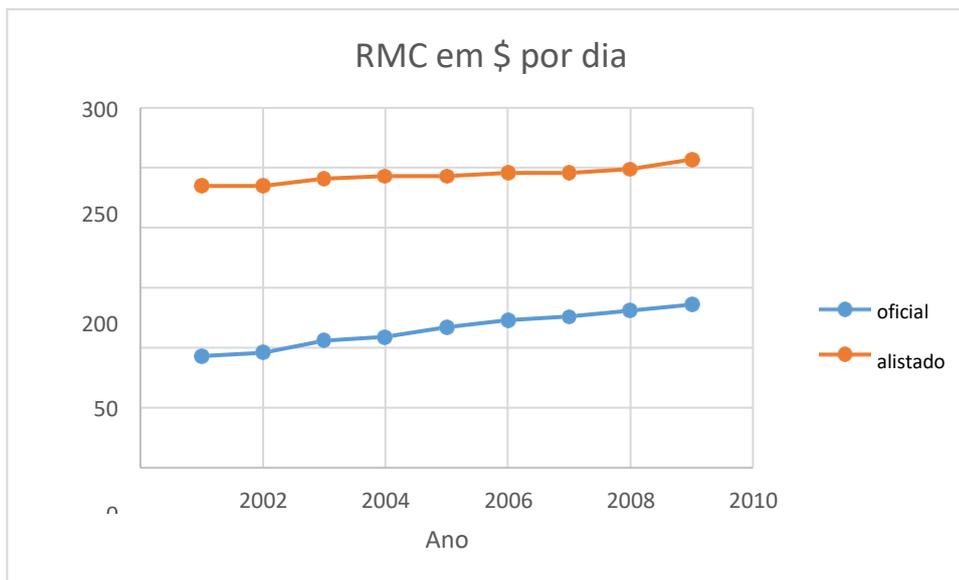
Concernente aos homens fardados do exército dos EUA, um relatório publicado pelo Escritório de Orçamento do Congresso⁶² (CBO, 2007) apresentou que, no pacote de pagamento destinado àqueles que atuam militarmente, consta a medida de compensação “básica”, a Regular Military Compensation (RMC), cuja formação se dá pelo salário, subsídios para a habitação e subsistência, e vantagens fiscais (CBO, 2007). Segundo o relatório, esse valor representa cerca de 60% dos ganhos recebidos, e varia de acordo com o status de cargo, tempo de serviço, e tamanho da família do membro; é de fácil acesso para aqueles que buscam mensurá-lo⁶³. O gráfico 4 apresenta o valor aproximado do RMC em dólares, por dia, destinados aos oficiais do exército nacional e aos soldados alistados.

⁶¹ Do original em inglês: “at least in part because they use different variables”.

⁶² O relatório titulado “Evaluating Military Compensation”, publicado em junho de 2007, está disponível em: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/06-29-compensation.pdf>. Vale salientar que as variáveis e valores do cálculo dependem da base de informação escolhida: “[...] each study used different techniques and assumptions, their estimates are not directly comparable” (CBO, 2007, p.5). A exemplo de outras bases, cita-se o Center for Naval Analyses; o Department of Defense; e o Government Accountability Office.

⁶³ O governo disponibiliza uma calculadora para estimar a RMC: <http://militarypay.defense.gov/Calculators/RMC-Calculator/>. Acesso em 23 de set de 2017.

Gráfico 4 – Regular Military Compensation em dólares, por dia.



(Fonte: THE 11th QUADRENNIAL REVIEW OF MILITARY COMPENSATION, 2012).

Aqui interessa utilizar a RMC como um indício do montante que é destinado aos militares nacionais, essencialmente por ser um valor credível, dado anualmente em relatórios do Departamento de Defesa. Se completo, tornaria a estimativa elementar, pelo menos em um dos sentidos da relação aqui pretendida. No entanto, a complexidade citada pauta-se nos demais “benefícios”, para além da RMC. Um governo arca com outros gastos, que também são relativos às especificidades do sujeito, porém não dispõem de tão fácil alcance: os cuidados de saúde, cuidados infantis, uso de instalações físicas e recreativas, aconselhamento jurídico e financeiro gratuito, e demais programas que se estendem também para a família daquele membro do corpo militar. Quando aposentados com mais de 20 anos de prestação de serviço⁶⁴, ou desativados por problemas de saúde, os nacionais fardados ainda se mantêm dentro da arrecadação (CBO, 2007). Além mais, bônus especiais lançados àqueles com habilidades sobrelevadas e que obtêm um bom resultado em determinada operação também podem ser conferidos⁶⁵ (CBO, 2007). Com efeito, nota-se que é a pluralidade de elementos que embaraça a estimação dos gastos.

⁶⁴ “Each year, the federal government deposits an amount in the Military Retirement Fund equal to the accruing liability of future retirement pay. In fiscal year 2006, DoD contributed about \$14 billion to the fund, with the Treasury contributing another \$2.3 billion— a total amount equal to about \$10,000 per service member” (CBO, 2007, p.4).

⁶⁵ “There are more than 60 types of special pays and bonuses, but an individual member might receive only a few over the course of his or her career. In 2006, special pays for enlisted personnel ranged from \$50 to \$1,000 per month, and one-time lump-sum bonuses reached as high as \$150,000. Because all of those types

Em relação aos militares privados, seus salários também dependem de fatores intrínsecos a cada caso analisado, seja de acordo com experiência e nacionalidade do ator, seja de acordo com a percepção do perigo envolvido na ação (ELSEA ET ALL, 2008). Uma gama de estudos retrata os possíveis ganhos diários, em dólares, dos empreiteiros privados: \$500 a \$1,500 dólares, Elsea et all (2008); \$500 a \$750 dólares, Charpentier (2017); \$400 a \$1000 dólares, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF); \$1100 dólares, The Independent UK (2004); \$12,000 a \$13,000 dólares por mês, GAO (BLAKELY, 2002).

Observa-se, então, que os soldados do exército dos EUA ganham, em média, um menor valor, porém se aproveitam de múltiplos benefícios adicionais. Os militares privados, pelo contrário, recebem mais em salários brutos, mas não conquistam tantos aditivos. Os “empreiteiros não recebem uma quantidade equitativa de benefícios de seguro que o pessoal militar recebe em uma zona de guerra” (WISE, 2012, p.57, tradução nossa⁶⁶), mas a “a ausência desses complementos onerosos é refletida nos salários mais altos que os contratados recebem” (BLAKELY, 2002, p. 27, tradução nossa⁶⁷). Não obstante, o argumento é fragilizado por alguns analistas que afirmam que, sim, há subsídios fornecidos pelos EUA às Empresas contratadas, aliás relativos à saúde, onerosos, quando o seguro não é suficiente para cobrir a demanda (ELSEA ET ALL, 2008). No mesmo sentido, declara-se que “os empreiteiros com fins lucrativos cobram não apenas pelos salários, mas também pelo pagamento e regalias da administração - como passeios de golfe corporativos e retiros executivos” (JOHNSTON, 2013, tradução nossa⁶⁸).

Um outro pressuposto regularmente presente nos momentos em que se tenciona comparações é a menor manutenção demandada pelos militares privados, dado que “assim que a necessidade desaparece e o contrato expira, eles podem ser liberados” (HAMMES, 2011, p.29, tradução nossa⁶⁹). Dessa forma, ao contrário de permanecer na folha de pagamento do Estado e\ou retornar ao status de Reserva, os contratados, após operações, são simplesmente pagos e enviados para casa (MENDES, 2010). “Do ponto

of pay are either earned by relatively few specialists or are earned irregularly, they are not generally included in the RMC measure” (CBO, 2007, p.2).

⁶⁶ Do original em inglês: “contractors do not receive an equitable amount of insurance benefits as military personnel receive in a war zone”.

⁶⁷ Do original em inglês: “the absence of these costly add-ons is then reflected in the higher salaries that contractors receive”.

⁶⁸ Do original em inglês: “for-profit contractors charge not just for salaries, but also for management pay and perks – like corporate golf outings and executive retreats”.

⁶⁹ Do original em inglês: “as soon as the need goes away, they can be let go when the contract expires”.

de vista econômico, forças e material inativos representam perda de produção econômica. Contratar as forças, quando necessário, representa uma economia substancial” (BLAKELY, 2002, p.27, tradução nossa⁷⁰). Entretanto, bem como aos benefícios, há também estudos contra argumentando a questão, indicando que, mesmo após a inativação do empregado, os EUA ainda assim arcam com despesas (ELSEA ET ALL, 2008). Outrossim, “os governos podem economizar no final (com pensões, benefícios), mas não economizam no início” (BLAKELY, 2002, p.28, tradução nossa⁷¹). O treino daqueles contratados gera volumosos gastos ao Estado.

A vantagem relativa de custo direto dos contratados pode variar e pode diminuir ou desaparecer, de acordo com as circunstâncias e as condições contratuais. Além do custo direto dos salários, que variará de acordo com o *mix* de países de origem do pessoal empregado oferecido, os custos para o governo dos EUA de contratos de segurança privada podem depender de quaisquer benefícios fornecidos e os termos negociados em um contrato ou subcontrato (HAMMES, 2011, p.29 apud ELSEA ET ALL, 2008, p.49, tradução nossa⁷²).

“Em suma, os custos a longo prazo associados ao emprego de empreiteiros em um ambiente de conflito são essencialmente incognoscíveis” (HEMMES, 2011, p.29, tradução nossa⁷³), em muitos casos devido ao monopólio sobre o custo da prestação de serviços, que dificulta a obtenção de informações comparativas precisas (ISENBERG, 2009, P.24). O que se busca na seção é indicar que não há respostas claras e concordantes quando se trata daquele serviço menos custoso ao Estado, e que é em consequência disso que o Departamento de Defesa se esquivava, em partes, de pressões sobre reduções de despesas militares consoante a quem opta por empregar. O estudo conclui que a indefinição da eficácia econômica das EMPs pode significar um subterfúgio de possíveis contestações vindas daqueles contrários às contratações privadas, já que os julgamentos falham em dados críveis; para aqueles a favor, e como um argumento de fala para o público, pode significar motivos para acionar a terceirização, exatamente por causa dessa incerteza.

2.1.2 O orçamento da Defesa americana

⁷⁰ Do original em inglês: “From an economic perspective, inactive forces and matériel represent lost economic output. Hiring forces when necessary, then, represents a substantial saving”.

⁷¹ Do original em inglês: “thus, governments may save at the back end (pensions, benefits), but they not save at the front end”.

⁷² Do original em inglês: “The relative direct cost advantage of contractors can vary, and may diminish or disappear altogether, depending on the circumstances and contract conditions. Apart from the direct cost of salaries, which will vary according to the mix of countries of origin of employed personnel offered, the costs to the U.S. government of private security contracts can depend on any benefits provided and the terms negotiated in a contract or a subcontract”

⁷³ Do original em inglês: “In short, long-term costs associated with employing contractors in a conflict environment are essentially unknowable”.

A ideia da competição de custos como defensora dos contratos é uma responsabilidade muito grande – e perigosa. Um poder capaz de influenciar as opiniões públicas a optar pelo apoio aos contratados privados. A sugestão da redução de custos como justificativa para se terceirizar parece estar apontada exatamente na história das Empresas, cujo crescimento se deu na década de 90, período em que o governo estadunidense planejava operações humanitárias e de reconstrução e, ao mesmo tempo, preocupava-se com a carência de apoio da população, a qual desejava a redução do orçamento da Defesa (MOHER, 2013 apud AVANT; SIGELMAN, 2008). Stilmann (2011) lembra que:

A extensa terceirização da logística em tempo de guerra - primeiramente testada durante a administração Clinton, na Somália e nos Balcãs - foi projetada para reduzir os custos, permitindo ao pessoal militar se concentrar no combate. Na prática, porém, a privatização militar produziu cadeias complicadas de subcontratos estrangeiros que muitas vezes levam a excessos de custos e fraudes (STILMANN, 2011, tradução nossa⁷⁴).

No início dessa década, a pressão da redução de cortes orçamentários e de pessoal militar permeava as discussões políticas e econômicas (UESELLER, 2008). O fim da rivalidade entre duas grandes potências e o posterior aumento dos Estados democráticos colocou uma noção de fortalecimento da segurança global que deu ânimo à diminuição dos gastos militares (HEYE, 2015). Previu-se, no momento, empregar os talentos e tecnologias frutos da Guerra Fria em projetos de produtos e serviços destinados aos civis, e não apenas ao setor militar (GUPTA, S, et al. 2002). Essa ideia, concretizada por Bill Clinton nos “Dividendos para a Paz”, em 1993, imprimiu que os aparatos de defesa não mais requereriam tanto espaço e atenção (IPEA, 2012). Seus principais pontos foram:

i) a desativação de bases militares ou a redução de seus efetivos; ii) o abandono de projetos considerados excessivamente dispendiosos em prol de soluções de uso integrado pelas forças armadas; e iii) o incentivo para que os fornecedores nacionais de produtos de defesa se readaptassem ao novo cenário por meio da redução de custos e da fusão e aquisição de empresas (IPEA, 2012 p.20 apud DEUTCH, 2001; WATTS, 2008).

O orçamento militar, assim sendo, reduziu-se. O gasto do Departamento de Defesa em 1990 correspondia a 5,3% do PIB do país; em 1999, o gasto correspondia a 2,9% do

⁷⁴ Do original em inglês: “The extensive outsourcing of wartime logistics--first put to the test during the Clinton Administration, in Somalia and the Balkans--was designed to reduce costs while allowing military personnel to focus on combat. In practice, though, military privatization has produced convoluted chains of foreign subcontracts that often lead to cost overruns and fraud”.

PIB, o seu menor nível histórico (SIPRI). No total, em moeda local, o gasto diminuiu de \$ 306170 bilhões de dólares para \$280969 bilhões de dólares, uma diminuição de pouco mais de 8% (SIPRI). O pessoal militar, por sua vez, abaixou de 2043 para 1385, uma redução de 65% (COLEMAN, 2015). De fato, ocorreu um corte no orçamento e no pessoal militar dos EUA. Entretanto, o que o estudo pretende demonstrar é que, no caso desse Departamento, o aumento dos cortes favoreceu o aumento da terceirização de serviços (PIMENTEL, 2013 apud GANSLER, 2007).

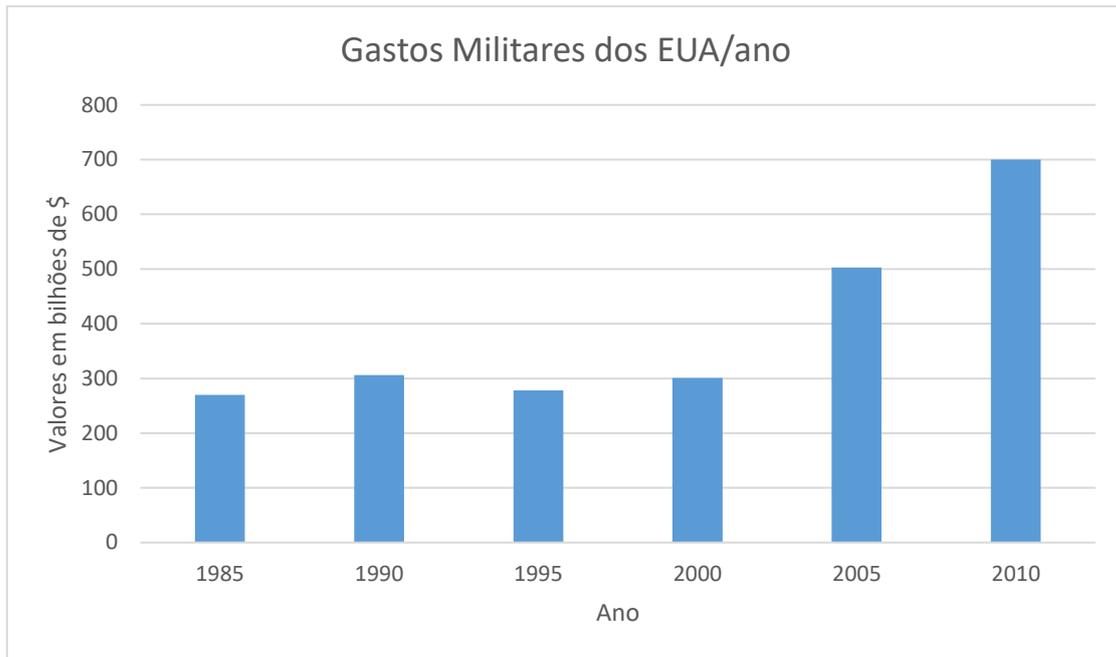
Os EUA, não pretendendo lançarem mão de sua forte presença militar e desejando a manutenção do apoio da população, reconheceram como conveniente o setor privado. “Durante a década de 1990, quando Clinton estava fazendo grandes cortes militares, ele também estava fortalecendo os contratados militares privados como forma de contornar a opinião pública, que ele valorizava muito” (MOHER, 2013, p. 5, tradução nossa ⁷⁵). Em síntese, o momento econômico do período e o pretenso mais baixo custo dos contratados militares auxiliou o crescimento das EMPs.

O Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo (SIPRI) e outros instrumentos de pesquisa constataram a existência de um “conflito de metas” fundamental: por um lado, os orçamentos de segurança deveriam diminuir e as forças armadas deveriam ser reduzidas; por outro, as tarefas das tropas foram sendo aumentadas e as intervenções militares no exterior, ampliadas. Tais metas são contraditórias e conduzem necessariamente a gargalos em termos de pessoal e de condições materiais. A solução mais simples – quando se abstrai das consequências ligadas a essa solução – parecia consistir, para alguns governos, em transferir uma parte das tarefas, confiando-as às empresas militares privadas (UESSELER, 2008, p. 192).

De acordo com o gráfico 5 e 6, verifica-se que a diminuição de pessoal militar se enquadrava mais acentuada que aquela restrição de gastos militares, o que significou um aumento do gasto militar per capita (\$149.460 dólares por militar, em 1990, e \$202.860 dólares por militar, em 1999). “Se consideramos a hipótese de que as EMPs se formam em momentos de crescimento da disponibilidade de pessoal militar desocupado, certamente a década de 90 se enquadra nesse contexto” (PAOLIELLO, 2016, p. 190).

⁷⁵ Do original em inglês: “During the 1990’s when Clinton was making large military cuts he was also strengthening the private military contractors as a way to get around public opinion, which he valued very highly”.

Gráfico 5 – Gastos Militares dos EUA por ano



Fonte: SIPRI.

Gráfico 6 – Pessoal militar total da ativa nos EUA por ano



Figura 6 – Pessoal militar total da ativa nos EUA, por ano

Fonte: (COLEMAN, 2015)

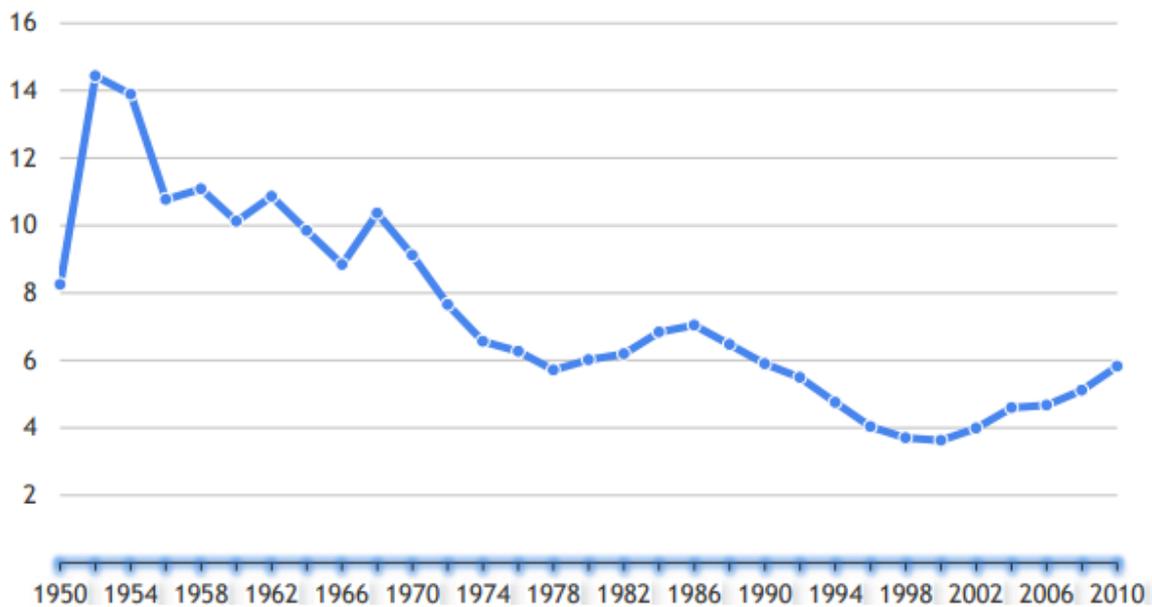
*Extraído de: PALIOELLO (2016).

Estudos, como o de Borges (2016), partem ainda para análises que demonstram uma “máscara” do corte do orçamento da Defesa. Como os serviços e funções antes militares passaram a ser privatizados, deu-se a impressão de que o Departamento estava gastando menos, quando estava transferindo seus gastos⁷⁶ - os gastos com contratos terceirizados, de 1992 a 2006, subiram de US\$ 23 bilhões para US\$ 100 bilhões (PIMENTEL, 2013 apud GANSLER, 2007). Um importante fundamento para o aumento de empregados militares privados sem reflexo direto nos gastos pode ser atribuído ao contrato Logistics Civil Augmentation Program (LOGCAP), em 1985. Em suma, através desse contrato, uma enorme quantidade dos cargos de logística, que faziam parte das funções de militares regulares, foram delegadas para a iniciativa privada (BORGES, 2016). Isso se deu por uma percepção política – como será mais devidamente tratado no capítulo 3 - de que era preciso modificar as estruturas organizacionais do Departamento de Defesa e, inerentemente, das Forças Armadas norte-americanas: “o LOGCAP liberou poderosas forças privadas para atender a essa almejada reestruturação” (BORGES, 2016, p. 138). Portanto, apesar de ter ocorrido uma visível redução de gastos nos anos 1990 nos Estados Unidos, houve também um desencadeamento de um intenso processo de privatização que alterou a própria dinâmica do cálculo do setor militar.

Mascarados ou não, sucede que, a partir de 2001, os cortes de orçamento cessaram. A porcentagem do PIB destinada ao Departamento de Defesa passou de 2,9% para 4,7% nos dez anos seguintes (SIPRI).

⁷⁶ A fim de exemplo, Palioello (2016) declara que Empresas Militares Privadas, mediante um contrato, se introduziram na prestação de serviços de proteção a importantes atores políticos do período, algo que até então era fornecido pelo Escritório de Segurança Diplomática do Estado americano. “O contrato tinha valor total de US\$3,6 bilhões para um período de cinco anos a partir de 2005, e subiu para quase US\$10 bilhões para o período de cinco anos iniciado em 2010 (ISENBERG, 2010, p.30). “Esses valores são parte do orçamento do Departamento de Estado e não da Defesa e, portanto, não aparecem como gastos militares, mesmo que empreguem pessoal para cumprir funções militares” (PALIOELLO, 2016, p. 176).

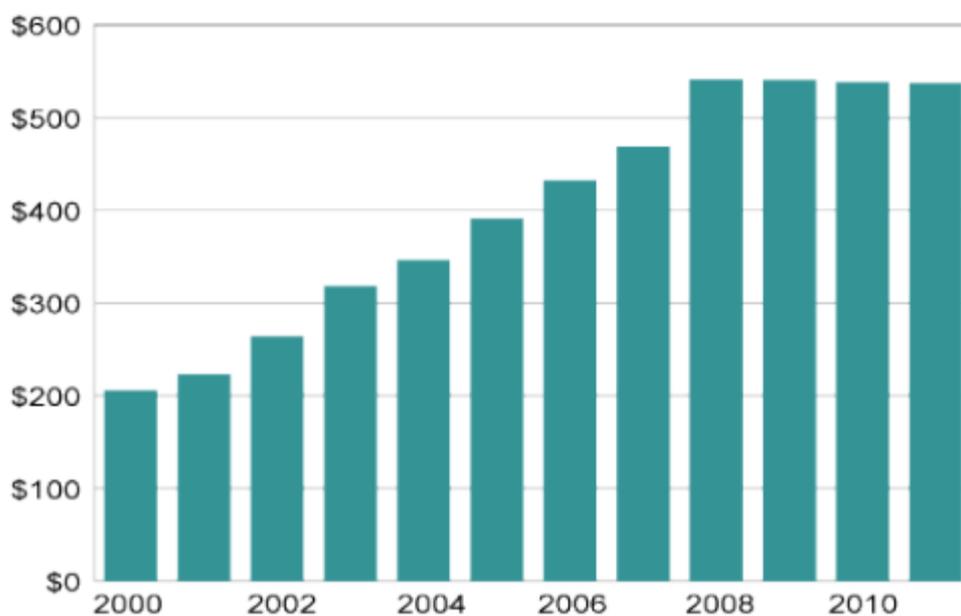
Gráfico 7 – Orçamento da Defesa dos EUA



Fonte: PIMENTEL, p.49 apud OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2013, p.50-59.

A injeção financeira se processou na administração do presidente Bush, com o maciço uso de EMPs no Iraque e Afeganistão, onde as tropas nacionais não supriram suficientemente a demanda governamental (UESELLER, 2008). Consta que o contingente de pessoal militar nacional se manteve estável no período, 1384 milhões em 2000 e 1430 milhões em 2010, segundo Coleman (2015); porém, o orçamento travou a direção contrária à década de 90, onde sofria reduções, e passou a ter um incessante crescimento, como é possível apreender a partir dos gráficos acima. “A enorme elevação de gastos observada entre o ano 2000 e 2010, somada a manutenção dos efetivos de militares nos EUA é o indício de que, a partir dos anos 2000 o “mercado da força” atinge seu auge” (PALIOELLO, 2016, p. 178). Melhor dizendo, a privatização, quando analisada em um maior espaço de tempo, acabou por não ser acompanhada por uma redução de gastos no orçamento da Defesa; mas, sim, por um forte aumento - e em contratos militares sem supervisão (PAOLIELLO, 2016).

Gráfico 8 – Gastos do governo dos EUA, em bilhões, em Contratos Privados na Defesa por ano



Fonte: MOHER, 2013, p.7.

Ademais, infere-se que o que é apresentado hoje, em relação aos contratos privados, não revela o real valor dos gastos. Desvios econômicos relativos à prestação de contas da contratação das Companhias Militares Privadas são possíveis porque há um mínimo em que o presidente e o Departamento de Estado devem declarar valores; aqueles contratos abaixo de \$50 milhões de dólares não exigem repasses de informações (STRANGER, WILLIANS, 2006). Mas essa não é a única via:

Além disso, o Pentágono pode contornar os procedimentos de licenciamento do Departamento de Estado vendendo serviços no exterior por meio de seu próprio programa de vendas militares estrangeiras (VME), através do qual o Departamento de Defesa paga o contratado pelos serviços oferecidos a um governo estrangeiro e, por sua vez, reembolsa o Pentágono. Sob VME, a única informação disponível para o público sobre tais contratos são os tipos de serviços que uma Empresa Militar exportou e em qual país foram executados - e somente através da Lei de Liberdade de Informação. Finalmente, os contratos adjudicados pela Agência Central de Inteligência não são analisados dentro dos protocolos normais de licenciamento de contrato (STRANGER; WILLIANS, 2006 p. 11, tradução nossa⁷⁷).

⁷⁷ Do original em inglês: “Moreover, the Pentagon can circumvent the State Department’s licensing procedures by selling services abroad through its own Foreign Military Sales program (FMS), through which DoD pays the contractor for services offered to a foreign government, which in turn reimburses the Pentagon. Under FMS, the only information available to the public about such contracts is the type of services a PMC has exported and in which country they were performed—and then only through the

Projetar uma outra realidade e prever que acréscimos de tropas nacionais no lugar de Firms privadas resultariam em um menor dispêndio do orçamento do Departamento de Defesa não é legítimo; contudo, também não se pode argumentar que o orçamento decresceu com o uso de contratos privados. Isso pode significar, então, que líderes políticos e militares usaram as EMPs como “uma maneira de contornar a condenação pública dos esforços de guerra e não como uma maneira de economizar dinheiro”. (MOHER, 2013, p.6, tradução nossa⁷⁸).

De acordo com o CBO, os custos associados ao uso de contratados de segurança privada no Iraque "não diferiram muito dos custos de ter uma unidade militar comparável que desempenha funções similares. As agências geralmente não realizaram análises abrangentes de custo-benefício comparando os custos de usar empresas de segurança privadas com os custos de usar recursos de segurança internos" (ELSEA ET ALL, 2008, p.9, tradução nossa⁷⁹).

No Comitê de Supervisão e Reforma Governamental (2007), na câmara de deputados, o fundador da empresa BlackWater, uma das mais importantes do setor de Empresas Privadas, foi indagado acerca do custo das Empresas. Mr Prince respondeu: “não sei o que esses números são, senhor, mas isso seria um grande estudo de custos totalmente sobrecarregado que o Congresso não poderia patrocinar (ISENBERG, 2009, P. 26, tradução nossa⁸⁰). Ou seja, não há um real conhecimento sobre quais os benefícios econômicos da terceirização militar, embora estes sejam constantemente exaltados: “a chave é vender as EMPs como custo-efetivas e eficientes para que as pessoas acreditem que medidas estão sendo tomadas para conter o ônus financeiro da guerra” (MOHER, 2013, p.6, tradução nossa⁸¹). Menciona-se que documentos do período, como “The Defense Science Board (DSB) e “The Business Executives for National Security group”, previram, com estimativas otimistas, rendimentos de até 12 bilhões de dólares com os contratados entre 1997 e 2002, que não se realizaram (STRANGER; WILLIANS, 2006).

Freedom of Information Act.24 Finally, contracts awarded by the Central Intelligence Agency fall outside the normal contract licensing protocols”.

⁷⁸ Do original em inglês: “as a way to get around public condemnation of war efforts, and not as a way to save money”.

⁷⁹ Do original em inglês: “according to the CBO, the costs associated with using private security contractors in Iraq “did not differ greatly from the costs of having a comparable military unit performing similar functions. Agencies generally have not conducted comprehensive cost-benefit analyses comparing the costs of using private security companies with the costs of using in-house security resources”.

⁸⁰ Do original em inglês: “I don’t know what those numbers are, sir, but that would be a great fully burdened cost study that Congress could sponsor”.

⁸¹ Do original em inglês: “the key is to sell PMCs as cost effective and efficient so that people believe that steps are being taken to curb the financial burden of war”.

“Surtem problemas quando se supõe uma redução de custos, ou quando as estatísticas que medem a poupança da terceirização baseiam-se em projeções hipotéticas” (ISENBERG, 2009, p.22, tradução nossa⁸²). No mesmo sentido, o próprio contrato LOGCAP, já citado – sinônimo de redução de custos -, pareceu ser mais uma forma de desviar o real uso dos contratados do que de economizar dinheiro.

É evidente que o LOGCAP, em seus primórdios, objetivou delegar ao setor privado tudo aquilo que era considerado acessório à função de combate. O militar norte-americano deve estar voltado para a função única e exclusiva de guerrear; todo o resto fica a cargo das empresas contratadas e de seus funcionários especialistas. [...] O fato é que, duas décadas depois do lançamento do LOGCAP, empresas militares privadas se engajaram em missões de ataque, busca e destruição, interrogatórios, dentre outros, sob o manto de contratos em paralelo às forças governamentais (BORGES, 2016, p. 130).

Nota-se, portanto, que afirmações acerca dos menores custos das EMPs são recorrentemente contestáveis, e as evidências empíricas são raras: “estudos afirmam apenas que existe o potencial de economia significativa de custos; eles não demonstram que esse potencial foi alcançado” (BLAKELY, 2002, p.29, tradução nossa⁸³). Não obstante, os resultados em valor são o de menos importante: a monografia não parte para julgar a fundo se tal melhoria econômica ocorre ou não com o uso da terceirização, uma vez que a pretensão aqui é demonstrar a própria dubiedade como um elemento justificador do aumento das Empresas. “Independentemente de economizar dinheiro dos contribuintes, a terceirização claramente oferece benefícios importantes para os Estados Unidos (STRANGER; WILLIAMS, 2006, p.11, tradução nossa⁸⁴). Posto que os EUA utilizam as EMPs em teatros de intervenções, Isenberg (2009) chega a inferir que “para o comandante militar, a prioridade é realizar a missão, não poupar dinheiro” (ISENBERG, 2009, p.24, tradução nossa⁸⁵). Ou melhor, por mais que ganhos de eficiência econômica sejam aventados (e mesmo que possam vir a ocorrer) a principal intenção do Estado é ter um instrumento que realize a sua vontade política. A vontade política, como já tratada no capítulo anterior, reside, essencialmente, na diminuição de accountability que o país pretende quando toma medidas mais ativas em conflitos (aumentar o número de tropas, partir para novos terrenos), de modo a preservar uma autonomia de agenda: desse modo,

⁸² Do original em inglês: “problems arise when cost reductions are assumed, or when statistics measuring savings from outsourcing are based on hypothetical projections”.

⁸³ Do original em inglês: “studies state only that there is the potential for significant cost saving; they do not demonstrate that this potential has been achieved”.

⁸⁴ Do original em inglês: “Whether or not it saves taxpayers’ money, outsourcing clearly provides important benefits to the United States”.

⁸⁵ Do original em inglês: “for the military commander the priority is accomplishing the mission, not saving money”.

“os decisores políticos terão muito mais controle sobre o que acontece” (MOHER, 2013, p.2, tradução nossa ⁸⁶).

Mesmo quem tenta vender por aí o argumento de que a privatização seria mais barata revela – quando os microfones estão apagados – as verdadeiras razões. Os executivos ou grupos políticos dominantes gostariam – por interesses nacionais, econômicos ou ligados ao poder – de enviar mais tropas para o cumprimento de suas metas do que aquelas que se encontram oficialmente à sua disposição com as forças armadas oficiais; eles gostariam de subtrair o controle do Parlamento a entrada em ação das tropas militares; gostariam de se imiscuir militarmente mesmo onde, de acordo com as normas do direito internacional, não teriam o direito de interferir; gostariam de ajudar os governantes, os partidos ou os grupos políticos amigos ou bem-intencionados em relação a eles no confronto com os seus opositores em meio à política interna [...] (UESSELER, 2008, p. 304-305).

Em síntese, sugere-se que conveniência das EMPs é mais política do que econômica (AVANT; SIGELMAN, 2008). Como os desembolsos com as tropas regulares americanas e com as EMPs, no que diz respeito aos salários, benefícios e orçamento da Defesa não são passíveis de comparações e determinações exatas, o Estado sofre menores pressões acerca do custo existente no serviço que emprega. Do mesmo modo, consegue se utilizar dessa incerteza para promover as Companhias como mais rentáveis e, assim, efetivar as contratações. Ou seja, a dubiedade dos dispêndios se torna um elemento potencialmente conveniente na sua decisão de usar as Empresas em prol de um interesse político.

2.2 A EFETIVIDADE DE UMA OPERAÇÃO QUANTO À RAPIDEZ

Não somente o volume de gastos que é empreendido em uma operação que releva a sua eficácia. Outra variável que interessa na comparação entre elas é eficiência no sentido do custo pela rapidez da realização do serviço, algo particularmente importante quando um plano falha em antecipar problemas (HAMMES, 2010): “isso afeta a qualidade e o preço” (ISENBERG, 2009, p. 24, tradução nossa⁸⁷). Quando surge a necessidade de enviar tropas, a burocracia, inerente ao sistema democrático, torna as respostas mais lentas. O setor privado, em oposição, apoia-se em um sistema decisório hierárquico e imperativo, que permite que ações possam ser “rapidamente implantáveis, dando aos Estados vantagens operacionais, como a capacidade de implantação aprimorada [...] Aumento da capacidade, então, dá aos militares a potencial capacidade

⁸⁶ Do original em inglês: ““policy makers will have much more control over what happens”.

⁸⁷ Do original em inglês: “that affects quality and price. The private and public sectors might and do behave differently”.

de fazer coisas que de outra forma não poderiam fazer” (BLAKELY, 2002, p. 28, tradução nossa⁸⁸). Lembra-se que, no período, havia a compreensão de que o setor privado era mais efetivo que o setor público (ISENBERG, 2009).

Ao explorar bases de dados, realizar feiras de emprego nos Estados Unidos e contratar trabalhadores de empresas do Terceiro Mundo, os contratados conseguiram recrutar, processar e enviar pessoal mais rapidamente para executar acampamentos de base, dirigir caminhões e realizar as centenas de tarefas domésticas necessárias para manter as forças de combate e os administradores civis [...] As empresas privadas conseguem encontrar pessoas, contratá-las e movê-las para o país - tudo sem os problemas políticos inerentes à mobilização de forças militares americanas adicionais para executar as mesmas tarefas. A combinação de velocidade e um perfil político baixo tornaram os contratantes uma escolha atrativa para fornecer os recursos para os quais a administração não havia planejado. [...] o uso de contratados alinou-se com decisões anteriores e com a fé da administração posta na eficiência e eficácia do negócio privado em comparação com a organização governamental (HAMMES, 2010, p.2, tradução nossa⁸⁹).

Apesar disso, Burge (2008) apud Jackson (2002) reivindica que, apesar de mais ágeis, os contratados meramente conseguem ser efetivos em operações curtas. Nos longos conflitos não adquirem sucesso, e “os custos ou a eficiência dessas operações são bastante exorbitantes” (BURGE, 2008, p. 8, tradução nossa⁹⁰). Blanco (2010) vai ainda mais longe e questiona o efeito mesmo das breves ações. Utilizando-se dos conceitos de *paz positiva*⁹¹ e *paz negativa* de Galtung (1969), infere que as Empresas Privadas não resolvem conflitos, mas apenas o adiam ou prolongam; “tal fato, iria inclusive ao encontro dos incentivos financeiros destas [...], uma vez que quanto mais conflitos, maior seriam suas receitas” (BLANCO, 2010, p.184).

Ademais, o confronto e a medida avaliativa em questão falha quando se concebe que o setor público carrega uma necessidade de consecução de resultados que congreguem interesses nacionais e pressões internacionais, enquanto a esfera privada se

⁸⁸ Do original em inglês: “rapidly deployable, they give states operational advantages such as enhanced deployment capability. [...] Increased surge capacity, then, potentially gives militaries the ability to do things they would not otherwise be able to do”.

⁸⁹ Do original em inglês: “By tapping into databases, running job fairs in the United States, and contracting for labor from Third World companies, contractors were able to quickly recruit, process, and ship personnel to run base camps, drive trucks, and perform the hundreds of housekeeping chores required to maintain both combat forces and civil [...] Private companies managed to find people, hire them, and move them into the country—all without the political problems inherent in mobilizing additional U.S. military forces to execute the same tasks. The combination of speed and a low political profile made contractors an attractive choice to provide the resources for which the administration had failed to plan. [...] the use of contractors aligned with previous decisions and the administration’s faith in the efficiency and effectiveness of private business compared to governmental organization”.

⁹⁰ Do original em inglês: “the costs or efficiency of these operations has been quite exorbitant”.

⁹¹ Galtung (1969) concebe a paz positiva como aquela que é duradoura e sustentável, proporcionada pelo encerramento das estruturas sociais desequilibradas e pelo triunfo de uma ordem social justa no local. A paz negativa, por sua vez, representa o cessar das hostilidades naquele momento, mas não supera a potencialidade de conflitos posteriores.

atenta essencialmente ao lucro (ISENBERG, 2009). Particularmente associado à Defesa, o Estado necessita responder às ameaças de segurança sem se ausentar da responsabilidade de uma agenda política já elaborada (PALIN, 2013). A condição de uma operação concreta por um exército regular estadunidense se molda a uma dinâmica interna, mais responsiva sobre o conjunto de ambientes políticos, militares e econômicos do Estado em que está inserida: “as instalações do exército devem incorporar os objetivos legislativos do Congresso, ordens executivas, diretivas do Departamento de Defesa, leis e regulamentos estaduais, restrições locais e múltiplas preocupações com as partes interessadas” (ACTON, 2012, p.156, tradução nossa⁹²). Assim, uma operação, por exemplo, mesmo que rapidamente executada por militares privados, por vezes não alcança a paz positiva e revela-se ineficiente quando vista a longo prazo – pois, não estabelece um objetivo político mesmo que aparentemente o tenha feito⁹³. Ainda mais, não apenas o Estado é mais responsivo, mas os próprios soldados dele proveniente: “não há apenas menos objeções morais, também há menos preocupação com questões de patriotismo e lealdade - sobre o compromisso com a batalha, sobre o potencial de deserção e deserção, e sobre a responsividade ao comando da cadeia nacional (AXELROD, 2013, tradução nossa⁹⁴). Por fim, não se pode auferir que a execução de uma operação privada não se sustente em todo um trabalho de inteligência do governo realizado antes da contratação, o que também torna nebuloso a real competência das partes (ISENBERG, 2009).

Em face do apresentado na seção, identifica-se que a velocidade da rapidez do serviço pode ser listada como meritória ou não na hora de se escolher pela contratação. Sucede que, não havendo um consenso sobre o assunto, é passível do governo estadunidense utilizar a primeira opção como certa e ter um pretexto para aumentar o número das Companhias. Novamente, sugere-se que a complexidade e dubiedade da questão torna-se conveniente ao interesse dos EUA.

2.3 A COMPETIVIDADE DOS CONTRATOS

⁹² Do original em inglês: “army installations must incorporate Congressional legislative objectives, executive orders, Department of Defense directives, state laws and regulations, local restrictions, and multiple stakeholder concerns”.

⁹³ Destaca-se que o uso das EMPs, portanto, pode não ser eficaz em resolver um conflito que fora objetivado na agenda política de um Estado. Contudo, a utilização das EMPs pode ser bastante útil para outros fins (como maior liberdade de ação ou ganhos de campanha, por exemplo) – é este o ponto aqui defendido.

⁹⁴ Do original em inglês: “Not only are there fewer moral objections, there is also less concern about questions of patriotism and loyalty – about commitment to battle, about the potential for desertion and defection, and about responsiveness to the national chain command”.

Outra medida avaliativa constantemente aventada a favor dos militares privados tange à competitividade - na alocação de recursos, acesso à tecnologia, responsabilidade como cliente, qualidade de serviço, por exemplo – existente em contratos que desenham suas ações (PIMENTEL, 2013). Isso se deve o contexto em que ideias liberais circulavam, simbolizadas pelas gestões de Reagan, nos EUA, e Margaret Thatcher, na Inglaterra. Identifica-se que a competitividade da esfera privada e de seu capital adentrou aos setores estadunidenses, como o militar, e partiu a moldar suas competências (BROOKS, 2001; SINGER, 2008; STANGER, 2009). “Para os neoliberais, os fins públicos do Estado deveriam ser perseguidos através de meios privados” (PIMENTEL, 2013, p. 172 apud DONHAUE, 1989). Marcante, nesse contexto, era:

A crença de que os governos funcionam de forma menos eficiente do que o setor privado, o declínio relativo da influência dos estados-nação em relação ao setor privado, a capacidade das corporações de pressionar por contratos “cost plus” e sem licitação, a necessidade de aumento de eficiência e tecnologias especializadas, e incapacidade de muitos governos para pagar os exércitos permanentes. Alguns argumentaram que os militares dos EUA não poderiam operar com o pico de eficiência sem a experiência de EMPs. Advogados de forças públicas e privadas afirmam que as empresas comerciais são cada vez mais necessárias à medida que o combate militar se torna mais tecnologicamente avançado e globalizado (MAYER, 2010, p.389, tradução nossa⁹⁵).

Na década de 90, verifica-se essa presença da onda liberal em relatórios e memorandos vinculados ao Departamento de Defesa estadunidense, como no “Improving the Combat Edge Through Outsourcing” (DEPARTAMENTO DE DEFESA, 1996), que, como traz Pimentel (2013), enfatizou os potenciais avanços que atingiriam as capacidades do setor, caso o Estado incorresse nas práticas de terceirização. Criou-se, no imaginário da opinião pública, a ideia da superioridade privada, e a tomada de decisões passou a seguir esse sentido:

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 competências; melhorem a qualidade de seus serviços, responsividade e agilidade; obtenham acesso a novas tecnologias; e empreguem práticas comerciais mais eficientes (PIMENTEL, 2003, p. 175, tradução do autor apud DEPARTAMENTO DE DEFESA (1996).

⁹⁵ Do original em inglês: “The belief that governments perform less efficiently than the private sector, the relative decline in influence of nation-states vis-a`-vis the private sector, the ability of corporations to lobby for cost-plus/no-bid contracts, the need for increased efficiencies and specialized technologies, and the inability of many governments to afford standing armies. Some have argued that the U.S. military cannot operate at peak efficiency without the expertise of PMSCs. Advocates of mixed public and private forces contend that commercial firms are increasingly needed as military combat becomes more technologically advanced and globalized”.

Referente às alegações simpatizantes ao uso de Companhias Privadas, reivindicou-se a concorrência no mercado dos contratos como agente judicioso. Como havia uma competição interagindo os contratos uns com os outros, venceria aquele que tivesse o melhor desempenho, menor custo, maior eficiência: - o Estado passaria a adquirir a mais sensata solução dentre as opções (SINGER, 2008). Em uma realidade formada exclusivamente por serviços públicos, a obviedade da sua utilização se daria pelo fato de que é a ele que cabe a defesa do Estado por previsibilidade constitucional, isto é, não haveria uma competição (SINGER, 2008).

Não obstante, para se tornar concludente, esse discurso precede de dois principais requisitos, segundo Isenberg (2009). O primeiro é a presença da franca competitividade e transparência entre os contratos, de modo que o cliente saiba verdadeiramente aquele que produz um desempenho superior e possa vir a escolhê-lo. O segundo é que o cliente aja apenas em prol de contratar o mais eficiente, servindo-se de processos licitatórios corretos e monitoramentos comparativos - “nenhuma dessas características parece se aplicar aos procedimentos de contratação atuais, no entanto” (ISENBERG, 2009, p.23, tradução nossa⁹⁶). De fato, uma livre concorrência poderia possibilitar ganhos de eficiência, porém, “uma análise do The New York Times mostrou que menos da metade de todas as “ações contratuais” [...] estão agora sujeitas a uma competição plena e aberta. Apenas 48% foram competitivos em 2005, abaixo de 79% em 2001” (ISENBERG, 2009, p.23, tradução nossa⁹⁷). O mesmo autor ilustra seu argumento com a operação de reconstrução no Iraque, cujos contratos foram distribuídos sem uma oferta de concorrências. “A análise dos custos de transação mostra que os custos de gerenciamento de contratos, incluindo a organização de lances, acompanhamento de resultados e ações legais para falhas de contratos, podem compensar qualquer economia de eficiência” (SÖKMEN, 2007, p. 94 apud SCHREIER; CAPARINI, 2005, p. 98, tradução nossa⁹⁸).

Em geral, o ambiente que envolve as intervenções militares não é propício para os custos e a eficiência. A guerra geralmente é caracterizada pelo segredo, restrições pesadas de tempo e o imperativo da vitória. Não há tempo para procedimentos de licitação complexos; há falta transparência, o que torna

⁹⁶ Do original em inglês: “neither of these characteristics seems to apply to current contracting procedures, however”.

⁹⁷ Do original em inglês: “an analysis by The New York Times showed that fewer than half of all “contract actions” [...] are now subject to full and open competition. Just 48 percent were competitive in 2005, down from 79 percent in 2001”.

⁹⁸ Do original em inglês: “The transaction costs analysis shows that the costs of managing contracts, including arranging bids, monitoring outcomes, and taking legal action for contract failures, may offset any efficiency savings”.

difícil avaliar o desempenho do contrato (ISENBERG, 2009, p.24, tradução nossa⁹⁹).

Esta monografia não deixa de mencionar, também, que mesmo os contratos regidos pela transparência e concorrência possam falhar quando postos em ação. No teatro de guerra, os agentes são comercialmente motivados e, por vezes, não seguem as metas sociopolíticas inseridas no acordo inicial. “Quem fecha contratos com as Empresas Militares Privadas precisa ter clareza de que elas possam fugir do compromisso contratado sempre que considerarem oportuno por razões de existência, para proteção de seus próprios colaboradores ou para proveito próprio” (UESSELER, 2008, p.220).

Apreende-se, então, que não há decisão sobre a qualidade das duas formas de se operar, mesmo que a competitividade entre os contratos privados seja alegada como razão de eficiência. O elemento qualitativo é questionável dado que a concorrência em ações militares não se dá de modo amplo e aberto, além da já citada divergência de lógica entre os dois sistemas que por si só seria um empecilho. Todavia, no que consta aos meios de se avaliar a dimensão econômica associada à efetividade, ainda é aquela levantada para a discussão. A pesquisa está ciente da sensibilidade do tema e da complexidade que impede que seja avaliado meramente pelos critérios aqui estabelecidos. Sucede, no entanto, que os estudos que anseiam decifrar essa questão esbarram no que hoje está disponível no tocante às medidas avaliativas. Em efeito, a pretensão aqui é o despertar da atenção à problemática no que urge a invocação do setor privado de defesa como o eficiente em excelência; e é devido à essa inconsistência que a terceira seção se apoia: se não for a eficiência ou qualidade do serviço que está a gerar o uso do EMPs – posto que os condicionantes comparativos falham em ser convincentes -, a atração política pode vir a estar (MOHER, 2013).

2.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpre, novamente, enfatizar que os critérios aqui defendidos que visam uma comparação entre a defesa pública e privada não esgotam a questão da eficiência; há uma grande gama de aspectos para análise e dela discorrem problemas como a carência de

⁹⁹ Do original em inglês: “In general, the environment surrounding military interventions is not conducive to cost savings and efficiency. Warfare is usually characterized by secrecy, heavy time constraints and the imperative of victory. There is hardly time for either complex bidding procedures; transparency is lacking, which makes it difficult to assess contract performance”.

dados disponíveis, transparência de informações, e - longe de ser irrelevante - a própria distinção de lógica inerente aos dois sistemas. A pesquisa elencou três elementos que são abertamente alegados nas discussões acadêmicas e políticas acerca da eficiência econômica: i) custos dispendidos com as tropas regulares americanas e com as EMPs, no que diz respeito aos salários, benefícios e orçamento da Defesa; ii) a efetividade da operação quanto à velocidade do serviço oferecido; iii) a competitividade que há entre os contratos privados e que supostamente promove a eficiência das operações.

Em todos os casos encontrou informações divergentes, contestáveis, e irresolutas, e disso concluiu que a disputa da eficiência entre contratados privados e exércitos regulares não calha em uma única resposta. De acordo com a posição do sujeito e de suas preferências, argumentos prós e contras podem ser oferecidos – o que é um ensejo interessante ao Estado que pretende aumentar o número de Firmas Militares. Em um contexto de pretensa diminuição de gastos em Defesa, o governo dos EUA se utilizou da presumida eficiência dos empregados privados para avultar o número de EMPs, mesmo que toda a questão estivesse repleta de ressalvas. Portanto, o estudo sugere que, no pós-Guerra Fria, houve uma conveniência econômica que favoreceu a execução do interesse político do executivo estadunidense.

3 A OPORTUNA CONJUNTURA MILITAR

A pesquisa considera a hipótese de que as Firms Militares servem como um recurso de guerra do Estado para alcançar um fim político, e que esse recurso cresceu por conta de elementos dos setores econômico (identificados na seção 2) e militar que o auxiliaram. Portanto, a terceira seção desta pesquisa, agora, explorará um dos condicionantes militares que se fizeram presentes no pós-Guerra Fria e que colaboraram para o aumento do número de EMPs, pelos Estados Unidos. Investiga-se aqui: i) a Revolução dos Assuntos Militares (RAM). Dado que a emergência da RAM, aventada como necessária, deu-se em linhas que se desenvolveram até ao ponto de requisitar o uso de contratos privados, o estudo considera pertinente a sua exploração.

3.1 A REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES

3.1.1 O contexto

Os Estados Unidos saíram da Guerra Fria com um singular prestígio econômico e militar, ocupando o espaço de superpotência no cenário internacional. Valeram-se de estratégias calculadas, inteiram-se dos meios para lidar com o inimigo (bloco socialista), e lograram êxito: “nós tivemos um bom conhecimento sobre o adversário e suas capacidades, e formamos as estratégias e as capacidades necessárias para detê-los” (RUMSFELD, 2002, tradução nossa¹⁰⁰). Advém, porém, que o encerramento da Guerra Fria não determinou a inauguração da paz e nem o fim da história¹⁰¹. O perigo real russo, vermelho, ameaçador à segurança nacional, desapareceu. No entanto, a então relação de poder bipolar desmembrou-se em focos de problemas que não apenas eram novos no cenário internacional, mas eram novos na forma em que se manifestavam nesse cenário. Ainda mais, as nítidas cores ideológicas vestidas pelos atores internacionais nas últimas décadas se desfizeram, e a distinção daquele amigo ou inimigo ao Estado tornou-se mais obscura (SORESEN, 1992). “A Guerra Fria está acabada e a União Soviética desapareceu - e com ela o ambiente de segurança familiar ao qual nossa nação se acostumara” (RUMSFELD, 2002, tradução nossa¹⁰²). Desta maneira, os velhos conflitos, marcados

¹⁰⁰ Do original em inglês: “we knew a good deal about our adversary and its capabilities, and we fashioned the strategies and capabilities needed to deter them”.

¹⁰¹ O triunfo da democracia liberal ocidental e da economia de mercado (capitalismo) teria determinado, segundo Fukuyama (1992), a “solução” de governo. O autor não infere que o financiamento de guerras encerraria, mas que seu ânimo seria diminuído pelo reconhecimento recíproco da legitimidade entre as nações do globo.

¹⁰² Do original em inglês: “the Cold War is now over and the Soviet Union is gone -- and with it the familiar security environment to which our nation had grown accustomed”.

pela luta entre nações “com objetivos definidos, personificadas pelos dois lados por soldados uniformizados e regulares operando em estrutura hierárquica, estariam deixando de existir” (PAOLIELLO, 2016, p.37-38), pelo menos de maneira unânime. No lugar, viu-se o emergir de grupos insurgentes e organizações terroristas que combatiam em condições assimétricas, fora de princípios ordenadores, e distante dos limites do direito internacional: “as linhas entre civil, soldado, guerrilha, terrorista e criminoso se tornaram borradas (SINGER, 2008, p. 52). “A história mostrou que mudanças rápidas e inesperadas, como o colapso da União Soviética, podem transformar a paisagem geopolítica” (QDR, 2001, p.3, tradução nossa¹⁰³). A esses eventos somaram-se a presença da rápida informação, vinculada ao aumento tecnológico, que se dissipava progressivamente durante a guerra, demandando continuamente mudanças de ação e alterando qualquer certeza sobre aquele adversário à frente do Estado: “o volume de informações disponíveis para o usuário aumenta, enquanto o tempo necessário para interpretar e entender esta informação torna-se proibitivamente menor” (CIL; MALA, 2009, p. 1331, tradução nossa¹⁰⁴).

A própria guerra sofreu mudanças revolucionárias em todos os níveis. Em níveis de conflito de alta intensidade, as operações militares de grandes poderes tornaram-se mais tecnológicas e, portanto, mais dependentes de especialistas civis para administrar seus sistemas militares cada vez mais sofisticados. Em níveis de baixa intensidade, as principais ferramentas de guerra não só se diversificaram, mas, como dito anteriormente, ficaram mais disponíveis para uma maior variedade de atores (SINGER, p.9-10, tradução nossa¹⁰⁵).

Fala-se, assim, que no pós-Guerra Fria houve a presença das guerras assimétricas¹⁰⁶: “uma guerra sem território e que abrange todo o planeta, com repercussões dos pontos de vista bélico, econômico, político e psicológico” (LESSA; COSTA; EARP, 2002 p.89). Como a assimetria se deu no eixo dos atores, dos objetivos e dos meios, as respostas tradicionais às adversidades da guerra passaram a falhar durante as operações

¹⁰³ Do original em inglês: “History has shown that rapid and unexpected changes, such as the collapse of the Soviet Union, can transform the geopolitical landscape”.

¹⁰⁴ Do original em inglês: “the volume of information available to the user becomes larger while the time necessary for correctly interpreting and understanding this information becomes prohibitively smaller”.

¹⁰⁵ Do original em inglês: “Warfare itself has been undergoing revolutionary change at all levels. At high-intensity levels of conflict, the military operations of great powers have become more technologic and thus more reliant on civilian specialists to run their increasingly sophisticated military systems. At low-intensity levels, the primary tools of warfare have not only diversified but, as stated earlier, have become more available to a broader array of actors”.

¹⁰⁶ Kaldor (1999) e Moura (2010) utilizam-se dos conceitos de novas e novíssimas guerras, respectivamente, para tratar acerca da conflitividade presente nas guerras atuais, a qual se diferencia daquela existente nas chamadas guerras clássicas. O estudo não se aprofundará nestas definições, porém não desconsidera sua importância dentro do tema.

(BERMUDEZ, 2004); quer dizer, o exército nacional regular encontrou dificuldades para combatê-las. “As novas tecnologias militares podem revolucionar a forma da competição militar e a natureza do conflito armado de formas que tornam obsessivas as forças militares e doutrinas de grandes potências” (QDR, 2001, p.3, tradução nossa¹⁰⁷).

Acrescenta-se ainda, como apontado no capítulo 1 e 2, a forte desmobilização militar por parte dos Estados Unidos, no pós-Guerra Fria. Houve uma diminuição da quantidade de pessoal capacitado no exército e ao mesmo tempo “aumentou as demandas colocadas sobre essas forças” (QDR, 2001, p. 8, tradução nossa¹⁰⁸), justamente devido à essa nova dinâmica internacional.

3.1.2 A necessidade de uma Revolução dos Assuntos Militares

Embora a mudança do caráter da guerra tenha afetado diretamente as ações militares no pós-Guerra Fria, a assimilação dessa alteração pelos atores do governo estadunidense se relevou de forma gradual. De fato, a teorização acerca das potenciais mudanças resultantes do avanço tecnológico e as consequências dele decorrentes iniciaram-se somente após a análise das ações das forças armadas soviéticas e da leitura de seus escritos, no início da década de 80 (MARSHALL, 2002). Alarmados, os estadunidenses se aprofundaram em avaliar as considerações postas e calcularam o quanto elas impactariam de modo real o setor militar no período. Na metade daquela década engendrou-se o “Future Security Environment Working Group”, cuja missão era investigar possíveis variações de ordem geopolítica e técnica com efeito no setor militar. Mesmo que as análises soviéticas não estivessem claras e factíveis para os Estados Unidos, eles não descartaram a possibilidade de seu antigo inimigo estar correto sobre as inovações, tanto organizacionais como de conceitos operacionais, que seriam cruciais para a capacidade de um Estado em obter grandes ganhos na eficácia militar (MARSHALL, 2002).

Na Guerra do Golfo, em 1991, as primeiras impressões da alteração do conflito emergiram de forma mais contundente para os líderes da Defesa estadunidense. Notou-se que as organizações militares por vezes eram pegadas de modo surpresa ao longo da guerra, devido aos despreparos diante de novas intimidações. Especulou-se que não havia uma capacitação da força americana para a nova aparência do conflito que emergia, mesmo

¹⁰⁷ Do original em inglês: “New military technologies can revolutionize the form of military competition and the nature of armed conflict in ways that render military forces and doctrines of great powers obsolescent”.

¹⁰⁸ Do original em inglês: “increase in the demands placed on those smaller forces”.

que dele tenham saído vencedores. “Na Guerra do Golfo, o problema não era que os Estados Unidos não tivessem ganhado a guerra da informação; em vez disso, era que os Estados Unidos não se aproximaram de seu potencial para mover as informações mais úteis de forma rápida para aqueles que mais precisavam dela” (THE MILITARY-TECHNICAL REVOLUTION: A PRELIMINARY ASSESSMENT, 1992, p. 8, tradução nossa¹⁰⁹). Por efeito, Marshall (2002), então diretor do Gabinete de Avaliação do Departamento de Defesa dos EUA, indicou que “nós [EUA] precisávamos ter certeza de que não ficaríamos surpresos. Além disso, se possível, precisávamos moldar a situação de forma favorável aos nossos interesses de segurança” (MARSHALL, 2002, p. iii, tradução nossa¹¹⁰). É pertinente apontar que Marshall desenvolvera uma influência no Pentágono desde 1973, e que foi “conhecido por seu ceticismo e críticas às prioridades militares tradicionais” (CHAPMAN, 2003, p.2, tradução nossa¹¹¹).

No ano de 1992, Mashall publicou o “The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment”. No documento, ainda que não constatada a presença de uma revolução técnica que influenciasse o combate em si, houve a hipótese de que mais cedo ou mais tarde os principais poderes militares estadunidenses acabariam por explorar cada vez mais as emergentes tecnologias disponíveis, e que elas resultariam, sim, em grandes mudanças na forma de se realizar os ganhos de eficácia militar: “nossa visão inicial é que a maior exploração de oportunidades tecnológicas novas e emergentes exigirá mudanças profundas na forma como planejamos e conduzimos operações militares, em nossa estrutura organizacional e no processo de aquisição de sistemas” (THE MILITARY-TECHNICAL REVOLUTION: A PRELIMINARY ASSESSMENT, 1992, p.1, tradução nossa¹¹²). Isto é, o documento forneceu algumas indagações sobre os tipos de inovações operacionais e organizacionais que poderiam vir a ser necessárias nas próximas décadas.

Na sequência, em 1993, o título “Some Thoughts on Military Revolutions” permaneceu na linha de uma “revolução militar emergente” ou em um “potencial de revolução militar”. No entanto, nesse momento, já se enfatizava a importância do ativo

¹⁰⁹ Do original em inglês: “In the Gulf War the problem was not that the United States had not won the information war; rather, it was that the United States did not come close to its potential to move the most useful information rapidly to those who needed it most”.

¹¹⁰ Do original em inglês: “we [EUA] needed to make sure that we were not surprised. Moreover, if possible, we needed to shape the situation in ways favorable to our security interests”.

¹¹¹ Do original em inglês: “known for his skepticism and criticism of traditional service-bound military priorities”.

¹¹² Do original em inglês: “our initial view is that the fullest exploitation of new and emerging technological opportunities will require profound changes in how we plan and conduct military operations, in our organizational structure, and in our systems acquisition process”.

exercício e planejamento ao seu respeito. “Esta avaliação e a que se seguiu um ano depois tiveram um efeito significativo no debate estratégico na última década, levando a pedidos de transformação dos militares americanos” (KREPINEVICH, 2002, p. iv, tradução nossa¹¹³).

Em 1997, lançou-se o “Report of the National Defense Panel: Transforming Defense-National Security in the 21st Century”. A Defesa americana demonstrou o interesse de experimentar e investigar novos conceitos operacionais e estruturas organizacionais, estabelecendo de forma mais sólida as suas diretrizes.

Os Estados Unidos devem realizar uma ampla transformação de suas estruturas militares e de segurança nacional, conceitos e equipamentos operacionais e os principais processos de negócios do Departamento de Defesa (DoD). O relatório reconhece que muito está sendo feito em direção a esses objetivos, mas o ritmo dessa mudança deve ser acelerado. O relatório baseia-se nos resultados da Quadrennial Defense Review (QDR), mas olha mais para o futuro e coloca muito mais ênfase na estratégia de transformação que deve ser considerada (REPORT OF THE NATIONAL DEFENSE PANEL, 1997, p.11, tradução nossa¹¹⁴).

Como visto, apelos à transformação militar já apareciam em documentos governamentais, principalmente após a aparição dos EUA na Guerra do Golfo, em 1991. Porém, foi com o governo Bush, e destacadamente com o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld – “um secretário que, conforme Bush anunciara em sua campanha, teria ampla autoridade para reformar a estrutura da Defesa” (DUQUE, 2008, p.78) - que a Revolução Militar se institucionalizou de fato. O então presidente dos EUA assinalou em sua campanha (1999) a presença de uma “inovação militar do próximo século” e “uma revolução na tecnologia da guerra” (DOMBROWSKI; ROSS, 2008).

Ele declarou que o exército dos EUA "deve ser ágil, letal, facilmente implantável e exigir um mínimo de apoio logístico. “O objetivo real”, enfatizou, “é ir além das melhorias marginais ... para ignorar uma geração de tecnologia”. Ele proclamou a necessidade de “um novo espírito de inovação que resultaria em forças terrestres mais leves, em navios noturnos sigilosos e em poder aéreo de alcance longo e precisão (não tripulados e tripulados) necessários para o futuro” (DOMBROWSKI; ROSS, 2008, p.18, tradução nossa¹¹⁵).

¹¹³ Do original em inglês: “This assessment, and the one that followed a year later, have had a significant effect on the strategic debate over the last decade, leading to calls for a transformation of the American military”.

¹¹⁴ Do original em inglês: “The U.S. must undertake a broad transformation of its military and national security structures, operational concepts and equipment, and the Department of Defense (DoD) key business processes. The report recognizes that much is being done toward these goals but the pace of this change must be accelerated. The report builds on the findings of the Quadrennial Defense Review (QDR) but looks further into the future and places much more emphasis on the transformation strategy that must be considered”.

¹¹⁵ Do original em inglês: “He declared that the US military “must be agile, lethal, readily deployable, and require a minimum of logistical support. “The real goal”, he emphasised, “is to move beyond marginal improvements ... to skip a generation of technology”. He proclaimed the need for “a new spirit of

Com o Quadrennial Defense Review, em 2001, marcou-se, enfim, a imprescindibilidade de uma mudança dentro do setor da Defesa americana.

Um desafio fundamental que enfrenta o Departamento de Defesa é garantir que as forças dos EUA tenham as capacidades que precisam para realizar a nova estratégia de defesa e atender às demandas do século XXI. Para esse fim, é imperativo que os Estados Unidos invistam e transformem suas forças e capacidades (DOMBROWSKI; ROSS, 2008, p.20, tradução nossa¹¹⁶).

A maior consistência verificada na estratégia de Defesa de 2001 resulta, essencialmente, dos ataques de 11 de setembro e da conseqüente manifestação da “guerra contra o terror”, pelo então presidente Bush.

O QDR afirma que a defesa dos EUA é a maior prioridade para os militares dos EUA; isso foi reforçado dolorosamente em 11 de setembro. Os Estados Unidos devem dissuadir, prevenir e defender contra a agressão direcionada ao território americano, soberania, população doméstica e infraestrutura crítica, bem como gerenciar as conseqüências dessa agressão e outras emergências domésticas (QDR, 2001, p.69, tradução nossa¹¹⁷).

Nesse momento, questões políticas, como o terrorismo, deixaram os mecanismos institucionais normais e partiram para a “*política do pânico*”, onde o executivo do Pentágono alcançou poderes adicionais e concentrou a tomada de decisões (BUZAN ET AL, 1998); logo, ocorreu um processo de *securitização*. Destaca-se a importância das referências às ameaças que o presidente Bush ascendia em seus discursos, as quais demandavam renovadas medidas de resposta e configuraram-se como um “*ato de fala*”¹¹⁸ acionador da nova estratégia de Defesa (DUQUE, 2008). No referente ano, houve a análise de todo o ambiente de segurança emergente e a formação de uma nova estratégia militar (RUMSFELD, 2002). Portanto, aponta-se a mescla entre o despertar às novas ameaças e a vontade política do executivo do Pentágono como a fortalecedora da ativação da RAM.

O Pentágono está à altura da tarefa. Em apenas um ano - 2001 - adotamos uma nova estratégia de defesa. Substituímos a construção da guerra do teatro de duas décadas com uma abordagem mais apropriada para o século XXI.

innovation that would result in the lighter land forces, stealthy naval vessels, and long-range, precision-strike airpower (unmanned as well as manned) required for the future”.

¹¹⁶ Do original em inglês: “A fundamental challenge confronting DoD is ensuring that U.S. forces have the capabilities they need to carry out the new defense strategy and meet the demands of the 21st century. Toward that end, it is imperative that the United States invests and transforms its forces and capabilities”.

¹¹⁷ Do original em inglês: “The QDR states that defense of the U.S. homeland is the highest priority for the U.S. military; this was painfully reinforced on September 11th. The U.S. must deter, preempt, and defend against aggression targeted at U.S. territory, sovereignty, domestic population, and critical infrastructure, as well as manage the consequences of such aggression and other domestic emergencies”.

¹¹⁸ Segundo Buzan et al (1998) a securitização é um “ato de fala”, no qual o agente securitizador, por meio do discurso, e caso aceito pelo público, promove uma questão política ao âmbito da segurança.

Adotamos uma nova estratégia para equilibrar os riscos e reorganizamos e revitalizamos o programa de pesquisa e teste de defesa antimíssil, livre dos constrangimentos do Tratado de Mísseis Antibalísticos. Reorganizamos o departamento para se concentrar melhor nas capacidades espaciais (RUMSFELD, 2002, tradução nossa¹¹⁹).

Frisa-se que a RAM se associou à uma forte aceleração do campo tecnológico e de armamentos, com consequência de transformações estratégicas e táticas do pensamento militar (DOMBROWSKI; ROSS, 2008).

A transformação resulta da exploração de novas abordagens para conceitos e capacidades operacionais, o uso de tecnologias antigas e novas e novas formas de organização que mais efetivamente antecipam desafios e oportunidades estratégicas e operacionais novas, ou ainda emergentes, que tornam os métodos anteriores de condução da guerra obsoletos ou subordinados. A transformação pode envolver mudanças fundamentais na forma de operações militares, bem como uma possível mudança em sua escala. Pode abranger o deslocamento de uma forma de guerra com outra, como mudança fundamental nas formas em que a guerra é travada no ar, na terra e no mar. Também pode envolver o surgimento de novos tipos de guerra, como o conflito armado em novas dimensões do espaço de batalha (QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW REPORT, 2001, p.29, tradução nossa¹²⁰).

Segundo o “The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment”, em 1992, uma revolução militar é caracterizada por quatro elementos: i) mudança tecnológica; ii) evolução do sistema militar; iii) inovação nas operações; e iv) adaptação organizacional. Em outras palavras, uma revolução nos assuntos militares é “uma mudança de paradigma na natureza e na condução de operações militares que tornam obsoleta ou irrelevantes [...] cria uma ou mais novas competências em alguma dimensão de guerra ou ambas” (RAND CORPORATION, 1999, tradução nossa¹²¹). Salienta-se, todavia, que a busca pela inovação tecnológica apurada não tinha fim em si, mas agia em prol da intenção de se adequar à nova forma de combate que aflorava no cenário internacional (BRODIE, 2014). Segundo Rumsfeld (2002): “uma revolução nos assuntos

¹¹⁹ Do original em inglês: “The Pentagon is up to the task. In just one year - 2001 - we adopted a new defense strategy. We replaced the decade-old two-major-theater-war construct with an approach more appropriate for the twenty-first century. We adopted a new strategy for balancing risks and reorganized and revitalized the missile defense research and testing program, free of the constraints of the Anti-Ballistic Missile Treaty. We reorganized the department to better focus on space capabilities”.

¹²⁰ Do original em inglês: “Transformation results from the exploitation of new approaches to operational concepts and capabilities, the use of old and new technologies, and new forms of organization that more effectively anticipate new or still emerging strategic and operational challenges and opportunities and that render previous methods of conducting war obsolete or subordinate. Transformation can involve fundamental change in the form of military operations, as well as a potential change in their scale. It can encompass the displacement of one form of war with another, such as fundamental change in the ways war is waged in the air, on land and at sea. It can also involve the emergence of new kinds of war, such as armed conflict in new dimensions of the battlespace”.

¹²¹ Do original em inglês: “a paradigm shift in the nature and conduct of military operations which either renders obsolete or irrelevant [...]or creates one or more new competencies in some dimension of warfare, or both”.

militares é muito mais do que construir armas de alta tecnologia – embora isto seja parte dela. Também envolve novas formas de pensamento e novas formas de combater”. Sua fala veio baseada exatamente na emergência dos novos atores e novas formas de conflito que emergiram após a Guerra Fria, como citado anteriormente, onde os EUA precisavam “defender nossa nação contra o desconhecido, o incerto, o invisível e o inesperado” (RUMSFELD, 2002, tradução nossa¹²²) – algo que a formação regular do exército não parecia apta a deter, posto que “a grande capacidade militar, política, financeira e tecnológica das grandes potências deixou de se traduzir necessariamente em meios para se obter vitórias” (PAOLIELLO, 2016, p.38).

3.1.3 As Empresas Militares Privadas como “solução”

O Estado emprega em uma guerra os recursos que a ela são adequados. Uma mudança do caráter da guerra, pois, “envolve novos modos, meios ou até mesmo fins” (CIL; MALA, 2009, p. 1331, tradução nossa¹²³); ou seja, ocorre uma adaptação daqueles recursos. “O crescimento da demanda de Empresas Militares Privadas está certamente relacionado a essa série de alterações, marcada pela falta de coincidência entre capacidades e resultados” (SINGER, 2002, p.9-10).

[...] uma série de novas ameaças à segurança começaram a aparecer depois de 1989, muitas envolvendo conflitos étnicos ou internos emergentes. Do mesmo modo, os atores não estatais com a capacidade de desafiar e potencialmente perturbar a sociedade mundial começaram a aumentar em número, poder e estatura. Entre estes, havia líderes da guerra locais, redes terroristas, criminosos internacionais e cartéis da droga. Esses grupos reforçam o clima de insegurança em que as EMPs prosperam, criando novas demandas para esses negócios (SINGER, 2002, p.9, tradução nossa¹²⁴).

Isto é, a RAM exigiu um envolvimento mais estreito com os contratados de defesa porque os colocou como responsáveis pela adequação do Estado à nova dinâmica dos conflitos, que era permeada por singulares ameaças. No mesmo sentido, pregou-se que o setor privado melhor atenderia às demandas provenientes do avanço tecnológico: “durante a Guerra Fria, os programas governamentais dos EUA foram um impulso

¹²² Do original em inglês: “to defend our nation against the unknown, the uncertain, the unseen, and the unexpected”.

¹²³ Do original em inglês: “involves novel ways, means, or even ends”.

¹²⁴ Do original em inglês: “[...] a raft of new security threats began to appear after 1989, many involving newly emerging ethnic or internal conflicts. Likewise, nonstate actors with the ability to challenge and potentially disrupt world society began to increase in number, power, and stature. Among these were local warlords, terrorist networks, international criminals, and drug cartels. These groups reinforce the climate of insecurity in which PMFs thrive, creating new demands for such businesses”.

primário para a pesquisa de novas tecnologias [...] Hoje e bem no futuro previsível, no entanto, o Departamento de Defesa dependerá do setor privado para fornecer grande parte da liderança no desenvolvimento de novas tecnologias” (QDR, 2001, p.41, tradução nossa¹²⁵).

Uma [...] motivação para a privatização da defesa americana foi especificamente a mudança pós-guerra fria na natureza da guerra. A crescente complexidade tecnológica do equipamento militar através da Revolução em Assuntos Militares (RAM), particularmente no que se refere ao uso da tecnologia da informação, tornou os equipamentos militares cada vez mais complexos. À medida que as plataformas se tornaram mais sofisticadas, elas exigiam manutenção e suporte técnico cada vez mais complicados. Como resultado, em vez de tentar desenvolver e reter os conhecimentos necessários para manter o equipamento militar em casa, o Departamento de Defesa optou, em vez disso, por transformar a manutenção de plataformas de alta tecnologia para as indústrias civis que os fabricam (PERRY, 2012, p.43, tradução nossa¹²⁶).

Vê-se, então, que ocorreu a transferência de funções até então estatais para as Empresas Privadas no setor de logística e manutenção (PAOLIELLO, 2016)¹²⁷. Segundo o Secretário Rumsfeld, era impossível obter ganhos de eficiência quando os Estados mantêm todas as operações por sua completa responsabilidade (LIGHT, 2005). Como discursado na seção 2, houve na época o entusiasmo que a esfera privada proporcionaria ganhos de eficiência, algo que era bastante desejado em um ambiente novo e dinâmico como o pós-Guerra Fria. Em uma mesma linha, analistas do Departamento de Defesa dos EUA abdicaram que nos empregados privados haveria “elementos de poder” que poderiam “dominar as estratégias assimétricas de nossos inimigos” (SCHNAUBELT,

¹²⁵ Do original em inglês: “During the Cold War, U.S. government programs were a primary impetus for research into new technologies [...] Today and well into the foreseeable future, however, DoD will rely on the private sector to provide much of the leadership in developing new Technologies”.

¹²⁶ Do original em inglês: “A [...] motivation for American defense privatization specifically was the post-Cold War change in the nature of warfare. The growing technological complexity of military equipment through the Revolution in Military Affairs (RMA), particularly with respect to the use of information technology, made military equipment increasingly complex. As platforms became more sophisticated, they required ever more complicated maintenance and technical support. As a result, rather than attempting to develop and retain the expertise needed to maintain military equipment in house, the Department of Defense (DOD) has opted instead to turn the maintenance of high-tech platforms over to the civilian industries that manufacture them”.

¹²⁷ Informa-se que no Quadrennial Defense Review (2001) há uma classificação dos setores “centrais” da defesa americana, os quais deveriam permanecer em domínio do Estado. “Functions directly linked to warfighting and best performed by the federal government. In these areas, DoD will invest in process and technology to improve performance. Functions indirectly linked to warfighting capability that must be shared by the public and private sectors. In these areas, DoD will seek to define new models of public-private partnerships to improve performance. Functions not linked to warfighting and best performed by the private sector. In these areas, DoD will seek to privatize or outsource entire functions or define new mechanisms for partnerships with private firms or other public agencies (QDR, 2001, p.53-54). Como não se categoriza a segurança como uma função de estratégia ou tática, mas de logística, torna-se mais fácil a racionalização acerca das vantagens do setor privado (KINSEY, 2009). O ponto aqui contestável é a distinção dessas funções dentro de um teatro de guerra.

2007, p.106, tradução nossa¹²⁸). Diante do exposto, o efeito foi a emergência das Firms Militares como a “chave” para lidar com os novos desafios, e os contratados privados acabaram por ser requisitados em peso para as operações¹²⁹.

Singer (2008) traz a relevância do tema e apresenta que o exercício da RAM, e consequente das EMPs, foi amplamente verificado na Guerra do Iraque, que teve seu início em março de 2003. Deveu-se isso ao fato de que a “necessidade” de um maior esforço militar cresceu ainda mais com as ameaças ao terrorismo, e configurou-se como um "ato de pleno emprego para esses caras" (SPEARIN, 2004, p. 248 apud SCHARADER, 2002, tradução nossa¹³⁰); o modo operacional da RAM foi encarado como fundamental para o combate. “Esta dependência de empreiteiros de defesa está levando à especialização e civilização de papéis que no passado teria sido a responsabilidade do pessoal militar, mas que agora estão voltando ao setor privado com o apoio da RAM” (KINSEY, 2009, p.28-29, tradução nossa¹³¹). Dessa forma, “quase desde o início, a Casa Branca substituiu a diplomacia internacional por lucrativos contratos de guerra. Quando os tanques dos EUA entraram no Iraque em março de 2003, eles trouxeram consigo o maior exército de "empreiteiros privados" desdobrados em uma guerra” (SCAHILL, 2007, tradução nossa¹³²).

O Iraque foi sem dúvida, uma rampa de lançamento para o crescimento das empresas militares privadas, visto terem sido usadas de uma forma mais extensiva e central, praticando as mesmas as mais diversas tarefas, desde apoio logístico, manutenção, suporte de forças militares, apoio médico e segurança de personalidades importantes (NETO, 2010, p.51).

Isenberg (2006) alega que, no primórdio da invasão, as Empresas contribuíram no planejamento estratégico, atuando em unidades paramilitares com a CIA. Com efeito, após a primeira etapa do conflito, o número de contratos cresceu dramaticamente. O autor especifica duas razões: o subestimado número de militares recrutados por Bush, cujo fornecimento de estabilidade e segurança não foi suficiente; e devido ao projeto de

¹²⁸ Do original em inglês: “elements of power [...] dominate the asymmetric strategies of our enemies”.

¹²⁹ As guerras baseadas em tecnologias de informação são nomeadas de *Information Warfare*, e cada vez mais requerem o serviço militar privado para executá-las: “a dependência das forças armadas em relação às armas de alta tecnologia faz com que elas não sejam mais capazes de entrar em ação sem o auxílio do pessoal privado” (UESSELER, 2008, p.164).

¹³⁰ Do original em inglês: “the full employment act for these guys”.

¹³¹ Do original em inglês: “This reliance on defense contractors is leading to the specialisation and civilianisation of roles that in the past would have been the responsibility of military personnel, but which are now finding their way back into the private sector with the support of the RMA”.

¹³² Do original em inglês: “Almost from the beginning, the White House substituted international diplomacy with lucrative war contracts. When US tanks rolled into Iraq in March 2003, they brought with them the largest army of "private contractors" ever deployed in a war”.

construção de uma democracia no Oriente Médio que, sem admiração, não se enquadrou em uma fácil tarefa. Durante a ocupação, estima-se que em cada dois militares, havia a presença de um contratado.

Para os Estados Unidos, o uso de contratados privados para apoiar operações militares não é mais uma simples ajuda. Longe de um complemento improvisado para uma capacidade, o suporte do contratante é uma parte indispensável da capacidade de projeção de força dos EUA. E a demanda por serviços de EMPs continuará a ser conduzida por uma estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos no envolvimento global (BLAKELY, 2002, p.24, tradução nossa¹³³).

Com a seção conclui-se, pois, que foi devido à necessidade de atualização do setor tecnológico e militar aclamada pela RAM, e visto que se vivia em “um mundo definido pela surpresa e incerteza” (RUMSFELD, 2002, tradução nossa¹³⁴), essencialmente simbolizados pelos atentados 11 de setembro de 2001, que os Estados Unidos aspiraram o setor privado como aquele que mais satisfatoriamente teria a capacidade de gerência dos novos desafios (SANTOS, 2000). Verifica-se que a Revolução Militar e a utilização de contratados no conflito representaram um marco para o setor de segurança privada e para o setor política externa americana, em virtude da volumosa transferência de recursos públicos aos contratistas.

Questiona-se na monografia, não obstante, a imprescindibilidade de se adquirir o serviço militar privado frente ao público. Sugere-se que as reais motivações com o uso das EMPs podem fugir do âmbito econômico e militar, e situarem-se no político.

[...] argumenta-se que as empresas militares privadas seriam necessárias. Isso é espantoso. Na verdade, depois do fim da guerra fria, parte do mundo se transformou profundamente. No entanto, não há nenhum campo de atividade ocupado nesse ínterim pelas empresas militares privadas que não possa ser preenchido sem elas – e, com efeito, de maneira mais barata, mais efetiva, mais controlada e mais justa em seu funcionamento – por outras instâncias” (UESSELER, 2008, p. 304).

3.1. 4 A vontade política por trás do uso das EMPs

Nesse momento, a pesquisa assume uma relação entre o interesse político do Departamento de Defesa estadunidense e a ativação da RAM: infere-se os que condicionantes militares foram utilizados como meio de insuflar as razões para a contratação das Companhias que, por sua vez, acabaram por colaborar de modo relevante

¹³³ Do original em inglês: “For the United States, the use of private contractors to support military operations is no longer a “nice to have”. Far from an impromptu add-on to supplement a capability, contractor support is an indispensable part of U.S force projection capability. And demand for PMC services will continue to be driven by a U.S national security strategy of global engagement”.

¹³⁴ Do original em inglês: “a world defined by surprise and uncertainty”.

para o aumento da margem de manobra estadunidense para intervir nos conflitos internacionais, a qual era muito requisitada para o país: “com 11 de setembro, o governo Bush foi reenergizado, não só para perseguir a Al Qaeda e apoiar os partidários do terrorismo, mas também para avançar com a reconstrução das forças militares dos EUA” (DOMBROWSKI; ROSS, 2008, p.21, tradução nossa¹³⁵). Em suma, o entusiasmo de Rumsfeld em preconizar, para o Departamento de Defesa, o caminho do setor privado apoiou-se no surgimento de novas ameaças à segurança estadunidense e à necessidade de adaptação tecnológica, mas não deixou de intencionar a abertura de brechas à terceirização e a ativação de sua vontade política (SCAHILL, 2007); ou seja, acabou que as mudanças na natureza da guerra asseguraram, de modo conveniente, a longevidade da RMA e, conseqüentemente, da presença privada.

Vislumbrou-se o uso das corporações militares privadas como um meio de contornar as leis nacionais dos EUA (aumentar o contingente de homens em campo, como se fez no Iraque, sem necessitar de um aval do Congresso, por exemplo), enfraquecendo os canais de participação democrática e o jogo político das demais instituições do governo: “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 e contribui para a militarização e a exacerbação do intervencionismo americano” (PIMENTEL, 2013, p. 182).

As empresas privadas de segurança proporcionaram cobertura política à administração de Bush, permitindo ao governo deslocar forças privadas para uma zona de guerra fora de alcance do escrutínio público, com as mortes, os feridos e os crimes das ditas forças, envolvidas no mais absoluto segredo. A administração dos EUA e o anterior Congresso, controlados pelos republicanos, protegeram as empresas privadas de segurança de ter de prestar contas, de serem supervisionadas e de qualquer outro impedimento legal. Apesar da presença de mais de 100 mil contratados privados no Iraque, apenas um deles foi acusado de crimes ou violações. “Temos cerca de 200 mil tropas no Iraque mas metade delas não são contabilizadas, e o perigo disto está em que se exige zero de responsabilidade”, comenta o democrata Dennis Kucinich, um dos principais críticos no Congresso com a contratação da guerra (SCAHILL, 2017).

A RAM ajudou a manter a legitimidade do conflito contemporâneo (SPEARIN, 2005), e “criou oportunidades para o governo dos EUA evadir a responsabilidade pública

¹³⁵ Do original em inglês: “with September 11, the Bush administration was reenergised, not only to hunt down al Qaeda and state supporters of terrorism, but also to push forward with rebuilding US military forces”.

em certos aspectos do conflito no Iraque” (CHESTERMAN, LEHNARDT, 2007, p.4, tradução nossa¹³⁶), como apresentado.

A nova política do Pentágono iria enfatizar as missões encobertas, o armamento refinado e uma maior confiança nas empresas privadas de segurança. Ficou conhecida como Doutrina Rumsfeld [...] Para grande satisfação da indústria de guerra, Rumsfeld, antes de se demitir, tomou a extraordinária decisão de classificar os contratados privados como uma parte oficial e integrante da máquina de guerra norte-americana [...] Definia a "Força Total do Departamento" como sendo "os seus componentes militares ativos e na reserva, os seus funcionários e os seus contratados, que no conjunto constituem a sua capacidade de combate [...] Esta designação formal representou o principal triunfo obtido pelas empresas privadas bélicas – conferindo-lhes assim uma legitimidade nunca antes desfrutada. (SCAHILL, 2017).

Isto é, as relações entre o público e privado se destacaram no sistema estadunidense por conta da busca da liberdade de agir em uma nova forma de conflito, "sendo poderosos e focados em um conjunto distinto de ameaças de segurança, os Estados Unidos procuraram, nos últimos anos, maximizar sua liberdade de ação e diminuir as restrições em seu comportamento para conter e vencer essas ameaças” (SPEARIN, 2004, p.252 apud DAALDER, 2001, p.560, tradução nossa¹³⁷). No mesmo sentido, Scahill (2017) infere que o ânimo do principal articulador da RAM (o ex-secretário de Defesa Donald Rumsfeld) residia na possibilidade, avistada por ele, de contornar o Congresso e poder atuar mais flexivelmente nas operações em que se propunha: “eles apoiam as operações americanas e, em vez das contribuições dos aliados estaduais, permitem a remoção de restrições políticas internacionais” (SPEARIN, 2004, p.252, tradução nossa¹³⁸).

Rumsfeld pediu uma mudança drástica na administração do Pentágono, suplantando a velha burocracia do Departamento de Defesa com um novo modelo baseado no sector privado. Ao anunciar esta grande reforma, Rumsfeld comentou à sua audiência que “não tenho a intenção de atacar o Pentágono, apenas o quero libertar. Temos de o salvar de si mesmo (SCAHILL, 2007).

¹³⁶ Do original em inglês: “created opportunities for the US government to evade public accountability for certain aspects of the Iraq conflict”.

¹³⁷ Do original em inglês: “being both powerful and focused on a distinct set of security threats, the United States has in recent years sought to maximize its freedom of action and lessen constraints on its behaviour in order to contain and defeat these threats”.

¹³⁸ Do original em inglês: “they support American operations and, in lieu of contributions by state allies, they allow for the removal of international political constraints”.

O executivo, no período, ganhou um excessivo acúmulo de forças¹³⁹ devido ao coeso grupo (Bush, Cheney e Rumsfeld) que compartilhava interesses mútuos consoantes à segurança nacional (DUQUE, 2008). O mesmo obteve a oportunidade de implantar suas políticas da maneira que lhe fosse mais conveniente.

[...] a aliança entre Cheney e Rumsfeld permitia ao vice-presidente definir os termos do debate político; enquanto Rumsfeld era bastante assertivo nas reuniões dos membros estatutários do NSC, Cheney possuía fácil acesso a George W. Bush e expressava suas opiniões em encontros reservados com o presidente (DUQUE, 2008, p.79 apud GORDON; TRAINOR, 2006, p.38-39).

“Foi o ramo executivo que orquestrou o acúmulo de uso de EMPs no Iraque e no Afeganistão, e foi feito com a bênção, ou melhor, a falta de interesse quase total do Congresso” (LINDAHL, 2015, p. 64, tradução nossa¹⁴⁰). A autora evidencia uma clara motivação entre a vontade dos líderes da política em contratar EMPs: os altos valores que estas destinam para suas campanhas. “Em geral, o setor de contratação de defesa é um dos principais contribuintes da política nos EUA” (LINDAHL, 2015, p. 60, tradução nossa¹⁴¹).

Embora tenhamos visto que o poder presidencial é dinâmico e em constante mudança, nos últimos anos testemunharam um aumento acentuado do poder presidencial, o que trouxe consigo uma escalada notável no uso de EMPs. Parece que, à medida que os presidentes ganham mais poder, eles querem exercer esse poder com menos e menos controle do Congresso, e o uso de EMPs permite isso (LINDAHL, 2015, p.34, tradução nossa¹⁴²).

É importante frisar que Marshall e suas predileções pelo setor privado, não recentes, exerceram importante influência tanto sobre a linha militar do presidente Bush como de Donald Rumsfeld, com os quais havia uma estreita relação. “Assim, no governo Bush, a influência de Marshall aumentou dramaticamente, e a Revolução nos Assuntos Militares - agora comercializados como "transformação da defesa" para o Congresso e os

¹³⁹ Em tese, autores como Duque (2008) revelam que, desde a Primeira Guerra Mundial, o executivo assumia liderança na condução das políticas externa e de defesa, havendo uma *“institucionalização da presidência”*.

¹⁴⁰ Do original em inglês: “It was the executive branch that orchestrated the buildup of PMC use in Iraq and Afghanistan, and it was done with the blessing, or rather the near-complete lack of interest, from Congress”.

¹⁴¹ Do original em inglês: “This trend is also evident from the numbers given earlier in this chapter of the contributions to certain key politicians”.

¹⁴² Do original em inglês: “Even though we have seen that presidential power is dynamic and ever-changing, recent years have witnessed a sharp increase in presidential power, which has brought with it a remarkable escalation in the use of PMCs. It would seem that as presidents gain more power, they want to exercise that power with less and less congressional control, and PMC use allows this”.

meios de comunicação - é o cerne da política de defesa da administração” (CHAPMAN, 2003, p.2, tradução nossa¹⁴³).

Outro personagem que merece atenção na articulação política que motivou as contratações privadas é Dick Cheney, vice-presidente durante o governo Bush e Secretário da Defesa entre 1989 e 1993. Cheney mantinha estreita relação com as Firms Militares, sendo inclusive CEO da multinacional Halliburton, de 1995 a 2000, a qual detinha várias firmas privadas como subsidiárias (LINDAHL, 2015). Dick exerceu forte poder sobre o congresso dos Estados Unidos, fortalecendo o fomento das EMPs: “uma maioria republicana no Congresso depois de 2003, levada a votar cada vez mais de forma partidária pelo poderoso vice-presidente Cheney, era, sem dúvida, a receita para o que se tornaria o controle congressional desmedido do uso de EMPs.” (LINDAHL, 2015, p.63, tradução nossa¹⁴⁴).

O republicano Thomas M. Davis, presidente do Comitê de Supervisão e Reforma do Governo da Câmara, também é passível de exemplo, por ter arrecadado mais de \$516.000 dólares desde 2002 e ser um firme defensor da utilização das EMPs. Havia motivações ao emprego das Companhias e “parece claro desde o início que os republicanos não fariam nada para limitar o uso de EMPs” (LINDAHL, 2015, p.56, tradução nossa¹⁴⁵). O fato de atores do governo conhecerem bem o sistema estadunidense, combinada com a fraca transparência das Companhias Privadas, proporcionou um abuso de ganhos políticos àqueles que se dispuseram a invocá-la (LINDAHL, 2015).

Outrossim, lembra-se que a pesquisa apontou a forte desmobilização militar no período. Essa circunstância foi importante porque grandes recursos de guerra se tornaram inativos para o Estado, mas não deixaram de existir. O que ocorreu foi provimento de um amplo ócio de armamentos e de combatentes dispostos a vender sua funcionalidade (MENDES, 2010); melhor dizendo, resultou do período pós-Guerra uma alta oferta de elementos militares (PEREIRA, 2014).

As interrupções maciças na oferta e demanda de forças militares capazes após o fim da Guerra Fria forneceram o catalisador imediato para o aumento da

¹⁴³ Do original em inglês: “Thus, in the Bush administration Marshall's influence has rather dramatically risen, and the revolution in military affairs—now marketed as "defense transformation" to the Congress and the news media—is at the core of the administration's defense policy”.

¹⁴⁴ Do original em inglês: “a Republican majority in Congress after 2003, driven to vote increasingly in a partisan fashion by the powerful Vice President Cheney, was arguably the recipe for what would become the lackluster congressional control of the use of PMCs”.

¹⁴⁵ Do original em inglês: “it seemed clear from the start that the Republicans would not do a thing to limit the use of PMCs”.

indústria militar privatizada [...] Na década de 1990, os exércitos mundiais diminuíram em mais de 6 milhões de funcionários. Como resultado, uma grande quantidade de indivíduos com conjuntos de competências adequadamente adaptados às necessidades da indústria da PMF e que muitas vezes não estavam prontos para a transição para a vida civil, encontraram-se à procura de trabalho (SINGER, 2008, pag.09, tradução nossa¹⁴⁶).

Isenberg (1997) apresenta que as forças militares de 1994, quando comparadas às de 1987, diminuíram mais de 5 milhões em homens. Homens estes provenientes de diversos aparatos militares do globo, experientes e treinados, que pretendiam continuar a seguir sua vocação, mesmo que por outra esfera (SINGER, 2008). Do ponto de vista material, arsenais antes estatais encontravam-se em ócio e em baixo preço, o “Leste Europeu, países do extinto Pacto de Varsóvia, foi a principal origem dessas armas nesse momento” (PAOLIELLO, 2016).

Enquanto isso, os estoques de armas maciças se abriram para o mercado: metralhadoras, tanques e até mesmo aviões de combate ficaram disponíveis para qualquer pessoa que pudesse pagar. Assim, a redução de estoque alimentou tanto a oferta como a demanda, à medida que novas ameaças surgiram e a desmobilização criou novas associações de EMPs e capital (SINGER, 2002, p.9, tradução nossa¹⁴⁷).

Ou seja, “a grande oferta de “mão de obra militar” e “ferramentas” baratas geraram as condições favoráveis para o aumento da oferta no período” (PAOLIELLO, 2016, p. 31 apud SINGER, 2008; UESSELER, 2008), onde as EMPs puderam se organizar e gerar capacidade de mobilização para atuar sem contingente fixo, mas experiente em vários tipos de serviços (MENDES, 2010). Nesse sentido, a demanda de funcionários do exército capacitados para atuar frente às novas ameaças do cenário internacional cresceu, e o Estado se viu “obrigado” a recorrer as Empresas Militares.

Por fim, cumpre-se notar que a própria existência de uma revolução militar é contestável. O que ocorreu é que a “transformação provou ser um conceito nebuloso, muitas vezes empregado para justificar ou vender programas se eles se encaixam no perfil de transformação ou eram claramente não-transformacionais” (DOMBROWSKI; ROSS,

¹⁴⁶ Do original em inglês: “Massive disruptions in the supply and demand of capable military forces after the end of the Cold War provided the immediate catalyst for the rise of the privatized military industry [...] In the 1990’s, the world’s armies shrank by more than 6 million personnel. As a result, a huge number of individuals with skill sets uniquely suited to the needs of the PMF industry, and who were often not ready for the transition to civilian life, found themselves looking for work”.

¹⁴⁷ Do original em inglês: “Meanwhile, massive arms stocks opened up to the market: Machine guns, tanks, and even fighter jets became available to anyone who could afford them.²⁰ Thus downsizing fed both supply and demand, as new threats emerged and demobilization created fresh pools of PMF labor and capital”.

2008, p.15, tradução nossa¹⁴⁸). O autor infere que o discurso serviu para os propósitos dos visionários do estado e das próprias Firms, que pretendiam aumentar suas vendas, mas não proporcionaram nenhum guia de mudança ou implementou reais transformações a ponto de ser considerada uma revolução militar: “existe controvérsia sobre se houve, é agora, ou será uma revolução nos assuntos militares, ou o que constitui uma mudança de segurança que pode merecer esse nome” (CHAPMAN, 2003, p.2, tradução nossa¹⁴⁹).

3.2 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Apreende-se, por fim, que a RAM, caracterizada como revolução ou não, certamente conferiu maior legitimidade às contratações privadas que se seguiram. A vontade política do executivo foi ativada de forma tida como “necessária”, constituindo-se como um artifício a serviço de uma nova estratégia militar estadunidense que ansiava pela intervenção no Iraque, por exemplo. Isso ocorreu devido ao surgimento das novas ameaças à segurança nacional e à necessidade de adaptação tecnológica, paralelo ao favorecimento da gestão privada a pública, que ensejaram um ambiente onde as EMPs puderam ser exaltadas como “solução” frente aos conflitos no pós-Guerra Fria: “a terceirização tornou-se a fórmula mágica para os responsáveis pelo Departamento de Defesa” (UESSELER, 2008, p.70).

O estudo não se propõe a avaliar a imprescindibilidade do emprego das Companhias; isto é, se as mesmas se configuraram como o melhor recurso no período e realmente não eram passíveis de serem deixadas de lado. Todavia, aponta que sua utilização muito se adequou à vontade política do executivo estadunidense. Ou melhor, na esfera militar do pós-Guerra Fria, os EUA encontraram respaldos ao aumento do número de contratados privados.

¹⁴⁸ Do original em inglês: “transformation” has proved to be a nebulous concept often employed to justify—or sell—programs whether they fit the profile of transformation or were distinctly non-transformational”.

¹⁴⁹ Do original em inglês: “there is controversy over whether there has been, is now, or will be a revolution in military affairs, or what constitutes a change in security that might deserve such a name”.

CONCLUSÃO

O pós-Guerra Fria foi singular nas relações internacionais. Adicionou-se aos confrontos de Estados-nação os encontros de grupos insurgentes, terroristas, milícias e organizações criminosas, marcados pelo constante avanço tecnológico e ausência de simetria de poderes (SORESEN, 1992). As novas guerras e novas ameaças que se fizeram presentes nesse cenário, combinadas com a maior relutância da população em apoiar o adentrar dos EUA nos conflitos e com a prescrição da redução do orçamento da Defesa, requereram que a superpotência buscasse uma nova forma de participar e ser eficaz nos conflitos em que se propusera. Ansiava-se por uma maior margem de manobra para agir, distante das pressões que muito eram postas na forma operacional até então patente, os exércitos regulares (SANTOS, 2000). Nessa razão, o executivo dos EUA avistou as EMPs como uma opção conveniente: por intermédio destas, continuaria a buscar seus interesses políticos e não seria vetado por pressões tanto morais como jurídicas e econômicas. “A pretensa necessidade da entrada em ação de empresas militares privadas não é, em última instância, senão uma questão de cálculo político, de oportunidade política” (UESSELER, 2008, p. 305). Pois, a monografia procurou esclarecer como é politicamente conveniente o emprego das EMPs para os EUA e como os condicionantes econômicos e militares do pós-Guerra Fria revelaram-se promissores para sustentar esse emprego. Melhor dizendo, o objetivo do trabalho foi o de apresentar que a confluência de elementos políticos, econômicos e militares criaram um terreno fértil para estas Empresas.

Isto posto, o primeiro capítulo concluiu que a i) ausência de regulações específicas sobre as EMPs permitiu que os Estados Unidos adquirissem uma forma de atuar muito mais livre e distante dos marcos jurídicos habituais. Escândalos envolvendo abusos de poder, desrespeito aos direitos humanos, e quebra de uma condução da guerra tida como regra de comportamento não refletiam em graves consequências para eles; a “responsabilidade” recaía em um vácuo jurídico. Dessa forma, havia uma maior facilidade em realizar operações, não tendo uma preocupação com possíveis barreiras jurídicas que paralisassem seu objetivo (AVANT, 2011; BORNE, 2008; PIMENTEL, 2013, SCAHILL, 2007; SINGER, 2008; STRANGER; WILLIANS; 2006). A ii) a possibilidade de controle das opiniões públicas estadunidenses com o uso das Firms Privadas esquivou – em grade parte - do governo as preocupações com o número de perdas de pessoal e da necessidade de encontrar justificativas plausíveis para operar em teatros de guerra que não eram tão legítimos aos olhos do público (FONTES, 2014;

HILLEBRAND, 2014; MOHER, 2013; PAOLIELLO, 2016; PIMENTEL, 2013, ROBBERSON, 2000; SINGER, 2008; UESSELER, 2008). Já os iii) lobbies representaram uma simbiose de benefícios: ganhos de campanha para uns e ganhos de contrato para outros, devido a forte aproximação entre atores do governo estadunidense e grandes acionistas e funcionários das EMPs (BLAKELY, 2003; PAOLIELLO, 2016; PIMENTEL, 2013; SINGER, 2004; WAYNE, 2004). Discorre daí alguns dos interesses políticos que motivaram os EUA a contratar as Firmas Militares em detrimento do exército nacional. Sucede que a pesquisa não considera que esses elementos moveram força suficiente para tornar efetivo o seu grande aumento; durante o estudo se observou que o contexto do pós-Guerra Fria foi indispensável para o crescimento do número de contratações militares privadas.

O segundo capítulo da monografia buscou demonstrar que o âmbito econômico não facultou que aqueles contrários às contratações arguissem críticas sobre o custo benefício das EMPs - pelo menos não sem que estas fossem rejeitadas e fragilizadas. Viveu-se em uma dubiedade acerca da eficiência das Companhias, algo que foi favorável ao crescimento vertiginoso delas. Os i) custos dispendidos com as tropas regulares americanas e com as EMPs, no que diz respeito aos salários, benefícios e orçamento da Defesa residiram em uma complexidade de dados que não tornaram praticável a comparação (BORGES, 2016; ISENBERG, 2009; MOHER, 2013; STRANGER, WILLIAMS, 2006; UESSELER, 2008); e ii) a efetividade da operação quanto à velocidade do serviço oferecido e iii) a competitividade dos contratos privados apresentaram-se como medidas avaliativas pouco credíveis para inferir um melhor modelo operacional (BLANCO, 2010; BLAKELY, 2002; ISENBERG, 2009; MOHER, 2013; UESSELER, 2008). A seção conclui que como os elementos econômicos associados ao custo-benefício falharam em ser resolutos, o Estado conseguiu se esquivar da pressão sobre eles e alegar que as EMPs eram, sim, a opção mais eficiente economicamente.

No que concerne ao setor militar, o terceiro capítulo explorou a Revolução nos Assuntos Militares, a qual foi colocada como a melhor saída para atender a demanda tecnológica que se mostrava imprescindível no período para aquele Estado que tencionava permanecer como potência. Como a lógica militar utilizada até então (leia-se: exército nacional regular) não conseguia apreender essas inovações, avistou-se as EMPs como a melhor opção. Observou-se o grande potencial posto nas falas dos atores

estadunidenses que preconizaram o setor privado como a “solução” para uma melhor gestão dos conflitos, fomentando sua aceitação perante o público (LINDAHL, 2015; SCAHILL, 2007; SPEARIN, 2004, 2005; UESELLER, 2008). Isto é, no período militar do pós-Guerra Fria foram encontradas justificativas e bases oportunas para acrescer o número de EMPs.

Diante do exposto, o objetivo aqui foi o de revelar como alguns condicionantes conjunturais, como a necessidade de atualização tecnológica da Defesa e a resistência da população em apoiar intervenções, podem explicar a ascendência destas Empresas. Embora ciente da falta de outros elementos para análise, a pesquisa procurou – para longe de esgotar – examinar aqueles potencialmente relevantes ou abertamente alegados como justificadores. Conclui-se que o anseio estadunidense em avultar significativamente o número de contratações deveu-se à sua vontade política, mas que, possivelmente, só se efetuiu devido ao adequado ambiente econômico e militar do período.

Interessante para a pesquisa foi entender que o setor privado, particularmente as Firms Privadas, foram privilegiadas a frente do exército regular dos EUA. A posição em que elas foram colocadas demonstra que o referente Estado está cada vez mais buscando a terceirização da segurança como uma forma de se adaptar ao cenário internacional atual. Ao final do trabalho, foi possível apreender que há uma mudança na gerência dos conflitos que marca a nova forma em que o país se faz presente na guerra; suas operações são mais flexíveis e demandam menos apoio interno. Como a utilização das EMPs mostra-se crescente, é plausível pensar que novas intervenções, pelos EUA, possam vir a ocorrer em maior número também.

Conforme visto, contudo, o estudo não se preocupou em qualificar o novo modelo operacional no que tange aos seus efeitos em longo prazo. A força que os EUA podem vir a adquirir (e já adquirem) com o emprego das EMPs foi pouco trabalhado; apresentou-se as conveniências políticas do seu uso, mas não como o mesmo pode projetar sua liderança e poder em uma nova dinâmica internacional. Uma sugestão para pesquisas futuras é avaliar como o Estado norte-americano permanece como líder e mantém-se fortalecido mesmo terceirizando esferas até então monopolizadas, como a da segurança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTON, Ashton. **Issues in Environmental Law, Policy, and Planning**. 2013.

ADAMS, Thomas K. The New Mercenaries and the Privatization of Conflict. In: **Parameters**. Carlisle, v.29, n.2, p.103-116, 1999.US Army War College.

AVANT, Deborah. **The Market for Force: The consequences of privatizing security**. Cambridge: University Press. 2005.

_____. NEVERS, Renée. **Military Contractors & the American Way of War**. American Academy of Arts Sciences, 2011.

_____. SIGELMAN, Lee. **What Does Private Security in Iraq Mean for US Democracy at Home?** 2008.

AXELROD, Alan. **Mercenaries: A Guide to Private Armies and Private Military Companies**. 2013.

BARSTOW, David (2008). Behind TV Analysts, Pentagon's Hidden Hand. **The New York Times**. Disponível em:
<<http://www.nytimes.com/2008/04/20/us/20generals.html>>. Acesso em: 11 jul.2017.

BAUM, Joel Ac; MCGAHAN, Anita M. **Outsourcing War: The Evolution of the Private Military Industry After the Cold War**. 53f - Curso de Rotman School Of Management, University Of Toronto, Toronto, 2009.

BERMÚDEZ, Brummel Vazquez. **A guerra assimétrica: a guerra assimétrica à luz do pensamento estratégico clássico**. 2004.

BLAKELY, Gregg. **Marketized Soldiering: How Private Military Companies Challenge Global Governance, Erode Accountability and Exacerbate Conflict**. 122 f. Dissertação (Mestrado). University Of Toronto, Toronto, 2002.

BLANCO, R. **As Empresas Militares Privadas e a Paz**: uma Análise Crítica. Nação e Defesa, 126, 2010. 173-189.

BORGES, Marcos Aurélio dos Santos. **As Corporações Militares Privadas na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: IUPERJ. 2016.

BORNE, Thiago. **Empresas Militares Privadas: Falta De Controle Estatal Ou Gestão Eficiente Do Atrito?** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

BRANCOLI, Fernando Luz. Indústrias Militares Privadas, Plano Colômbia e repercussões no monopólio estatal do uso da força na América do Sul no pós-Guerra Fria. In: **XIV Encontro da ANPUH- Rio – Memória e Patrimônio**. Rio de Janeiro. 2010.

BRODIE, Bernard. Cenários, Operações no Amplo Espectro e Brigadas de Cavalaria Mecanizadas: O pensamento estratégico nada significa se não for pragmático. **Defesanet**, Brasília, v. 003, n. 001, jan. 2014.

BROOKS, Doug. "Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Services", In **Managing Armed Conflicts in the 21st Century**, ed. By Adekeye Aldebajo and Chandra Lekha Sririam. London: Frank Cass Publishers, 2001.

BURGE, Robert A. **Effectiveness and efficiencies of private military corporations**. California: Naval Postgraduate School. 2008.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security**: a new framework for analysis. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMERON, Lindsey. Private military companies: their status under international humanitarian law and its impact on their regulation. **International Review of The Red Cross**, 88(863). 2006.

CBO (Congressional Budget Office). 2007. Contractors Support of U.S Operations in Iraq. **CBO paper.**

CHARPENTIER, Will (2017). **Private Military Company Vs. Army Pay.** Chron. Disponível em: <<http://work.chron.com/private-military-company-pay-vs-army-pay-24574.html>>. Acesso em: 10 out.2017.

CHENEY, Richard B. **Annual Report to the President and Congress** (Washington, DC: Dept. of Defense, Feb. 1992.

CHESTERMAN, Simon; LEHNARDT, Chia. **From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies.** New York University School of Law. 2007.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On War.** Princeton: Princeton University Press, 1984.

COLEMAN, David (2015). U.S. Military Personnel 1954-2014. **History in Pieces.** Disponível em: < <https://historyinpieces.com/research/us-military-personnel-1954-2014>>. Acesso em: 09 set.2017.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **A importância do DIH no contexto do terrorismo.** Declaração oficial. Genebra. 2005.

_____. **Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais.** Genebra. 1977.

_____. **Terceira Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra de 12 de Agosto de 1949.** Genebra. 1949.

_____. **The Montreux Document** - on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict. Genebra. 2009.

Congressional Budget Office. **Evaluating Military Compensation**. Washington, DC: Congressional Budget Office, 2007.

CORTINHAS, Juliano da Silva. **Em Nome da Defesa Nacional**: os condicionantes da continuidade de gastos em defesa dos EUA no pós-Guerra Fria. 2012. 391 f., il. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DIECK, Hélène. **Public Opinion and U.S Military Interventions**: The President's Room for Maneuver after the Cold War. 2013.

DOMBROWSKI, Peter; ROSS, Andrew. **The Revolution in Military Affairs, Transformation and the Defence Industry**. Security Challenges, Vol. 4, No. 4. 2008.

DUQUE, Marina Guedes. **A teoria de securitização e o processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos no Iraque**. 2008. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ELSEA, Jennifer k. et al. **Private Security Contractors in Iraq**: Background, Legal Status, and Other Issues. CRS Report for Congress. Ago. 2005. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL32419.pdf>>. Acesso em: 09 set.2017.

FAGUNDES, Raquel et al. **O uso de entidades privadas em missões de paz**. Simulação das Nações Unidas para Secundaristas, 2014.

FIORI, José Luís. **O sistema interestatal capitalista no início do século XXI**: O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

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

GALTUNG, Johan. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, Vol. 6, No. 3. 1969.

GODDARD, Scott C. **The Private Military Company: A Legitimate International Entity Within Modern Conflict.** Faculty of U.S Army Command and General Staff College, 2001.

GUPTA, Sanjeev, et al. The elusive peace dividend. **Finance & Development**, v. 39, n. 4, p. 1-8, 2002.

HAMMES, Thomas. **Private Contractors in Conflict Zones: The Good, the Bad, and the Strategic Impact.** Strategic Forum (INSS), Nº 260. 2010.

HEYE, Thomas Ferdinand (2015). Democracia, controle civil e gastos militares no Pós-Guerra Fria: uma análise realista. **Carta Internacional**. Vol. 10, n. 1, jan. -jun. 2015. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/206/126>>. Acesso em: 22 mai.2017.

HILLEBRAND, Giovanni Roriz Lyra. **A privatização da guerra?: A participação das empresas militares privadas em conflitos armados e o papel do Estado enquanto ator internacional.** 2014. 92 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2014.

HOPPE, Carsten. **The European Journal of International Law.** Vol. 19 no. 5. 2008.

IPEA. **Dos “Dividendos para a Paz” à Guerra Contra o Terror: Gastos Militares nas Duas Décadas Após o Fim da Guerra Fria – 1991-2009.** 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1754.pdf>. Acesso em 20 ago.2017.

ISENBERG, David. **Corporate Mercenaries: Profit Comes with a Price.** Asia Times. 2004.

_____. (2006). A government in search of cover: PMC’s in Iraq. Apresentado na conferência “Market forces: Regulating private military companies”, Institute for International Law and Justice, NY University school of law. Internet: <<http://www.basicint.org/pubs/Papers/pmcs0603.htm>>. Acesso em 10 mai .2017.

_____. **Shadow force: private security contractors in Iraq.** London: Praeger Security International, 2009.

JOHNSTON, David (2013). The U.S government is paying through the nose for private contractors. **Newsweek.** Disponível em: < <http://www.newsweek.com/us-government-paying-through-nose-private-contractors-224370>>. Acesso em: 22 out.2017.

KINSEY, Christopher. **Private Contractors and the reconstruction of Iraq: Transforming Military Logistics.** London: Routledge, 2009.

KREPINEVICH, Andrew F. **The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment,** Office of the Secretary of Defense, Jul, 1993.

KRUCK, Andreas. **Theorising the use of private military and security companies: a synthetic perspective.** Journal of International Relations and Development. Vol. 17. Jan.2014.

KULL, Steven; RAMSAY, Clay. The Myth of the Reactive Public: American Public Attitudes on Military Fatalities in the Post-Cold War Period. In **Philip Everts and Pierangelo Isernia**, eds., **Public Opinion and the International Use of Force.** London: Routledge. 2001.

LATZO, David. A. (1997). **The market for mercenaries.** Paper presented at the Eastern Economic Association Meetings, Crystal City, VA.

LESSA, Carlos; COSTA, Darc; EARP, Fábio Sá. **Depois do atentado: notícias da guerra assimétrica, a crise internacional e o Brasil.** Garamond, 2002.

LINDAHL, Jørgen. **Understanding the American Use of Private Military Contractors.** Threats to the American Democratic Model Through Lack of Accountability and Transparency in the Outsourcing of American Military Functions. Oslo: University of Oslo. 2015.

LIGHT, Paul C (2005). Rumsfeld's Revolution at Defense. **Brooking Policy Brief Series**. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/rumsfelds-revolution-at-defense/>. Acesso em: 04 out.2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. **A arte da guerra**. A vida de Castruccio Castracani. Belfagor, o arquidiabo. O príncipe. Tradução de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília. 1982.

MARSHALL, Andrew W. **The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment**, Office of the Secretary of Defense, set.2002.

MAYER, Don. **Peaceful warriors: Private military security companies and the quest for stable societies**. Journal of Business Ethics. 2010.

MENDES, Cristiano Garcia. **Soberania e a utilização de Empresas Militares Privadas: o caso do Iraque**. 2010. Trabalho apresentado ao 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Recife, 2010.

_____. MENDONCA, Christopher. A utilização de empresas militares privadas em missões de paz.. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABR,I** 2001, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100054&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 03 jul. 2017.

MIGUEL, Nuno Gonçalo. **Empresas Militares Privadas: Actores Privados Em Guerras Públicas**. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2011.

MOHER, Casey. **The Private Military Industrial Complex - Extending Conflict Duration and Quality: The Cost of Using Private Military Contractors**. The Private Military Industrial Complex - Extending Conflict Duration and Quality: The Cost of Using Private Military Contractors. Undergraduate Honors Theses. 2013.

MUSAH, Abdel Fatau; FAYEMI, J'Kayode. **Mercenaries: An African Security Dilemma**. 2000.

NASSER, Reginaldo; PAOLIELLO, Thomas. **Uma nova forma de se fazer a guerra?** Atuação das Empresas Militares de Segurança Privada contra o terrorismo no Iraque. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 53, p. 27-46, mar. 2015.

NEVERS, René De. **Private Security Companies and the Laws of War**. Sage: Security Dialogue, 2009.

OFFICE OF NET ASSESSMENT MEMORANDUM. **Some Thoughts on Military Revolutions**. Office of Net Assessment Memorandum. 23 ago. 1993.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano. A Guerra Terceirizada: As Empresas Privadas de Segurança e a “Guerra ao Terror”. **Carta Internacional**. março. 2010. Disponível em: < <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/530/284>>. Acesso em: 13 ago.2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ASSEMBLEIA GERAL. **International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries**. Doc. ONU A/RES/44/34. 1989.

PAOLIELLO, Tomaz Oliveira. **Anatomia de uma Empresa Militar e de Segurança Privada: a empresa DynCorp em perspectiva global**. 2016. 258 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes. **Clausewitz e a política: uma leitura de Da Guerra**. São Paulo: USP, 2005.

PERCY, Sarah. **Regulating the Private Security Industry**, Adelphi Paper 384, Londres: ISS/Rotledge. 2006.

PEREIRA, Gabriel Corrêa Vasconcelos Fontes. **As Empresas Militares Privadas: uma visão de sua atuação no cenário internacional**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria. 2014.

PERRY, David. **Blackwater vs. bin Laden: The Private Sector's Role in American Counterterrorism.** Comparative Strategy Vol. 31 , Iss. 1,2012.

PIMENTEL, Cauê Rodrigues. **Empresas Militares Privadas e a construção da política externa americana.** Santo André: Universidade Federal do ABC. 2013.

PINGEOUT, Lou. **Dangerous Partnership: Private Military and Security Companies and the UN,** Global Policy Forum and Rosa Luxemburg Foundation, New York. 2012.

PROTOCOLO I ADICIONAL ÀS CONVENÇÕES DE GENEBRA. 12 de agosto de 1949: relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais. [S.l.], 08 jun. 1977.

Report of the National Defense Panel. **Transforming Defense National Security in the 21ST Century.** DECEMBER 1997.

ROBBERSON, Tod (2000). **Contractors Playing Increasing Role in US Drug War,** Dallas Morning News, 27/02/2000. Disponível em:
<<http://colombiasupport.net/archive/200002/dmn-contractors-0227.html>>. Acesso em 10 mai.2017.

ROBERTS, Ruth. **The Role of Private Military Companies in African Conflicts.** University of Stellenbosch, 2007.

ROBERTS, Steven. (1985). Behind military budget rises: political aims of lawmakers. **The New York Times.** Disponível em:
<<http://www.nytimes.com/1985/05/17/us/behind-military-budget-rises-political-aims-of-lawmakers.html?pagewanted=all>>. Acesso em: 22 out.2017.

RUMSFELD, Donald. “Transforming the military”. **Foreign Affairs,** Volume 81 n.º 3, May-June 2002.

SANTAYANA, Mauro (2014). O Brasil e os mercenários da Blackwater. **Jornal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/coisas-da-politica/noticias/2014/04/22/o-brasil-e-os-mercenarios-da-blackwater/>>. Acesso em: 16 ago.2017.

SANTOS, Victor Marques. A Privatização da Violência Legítima. In: **Conferência sobre Empresas Militares Privadas**, 2000, Lisboa. Texto. Lisboa: 2000.

SARAIVA, Maria Francisca; ROQUE, Sónia (2013). **As Empresas Militares Privadas no contexto do exercício da violência legítima e desempenho de funções ao abrigo do Direito Internacional Humanitário**. Revista de Ciências Militares, novembro.I(2).

SCAHILL, Jeremy. **Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army**. Perseus Group Book, 2007.

_____. **Blackwater: Bush's Shadow Army**. 2017. Disponível em: <http://www.alternet.org/story/49307/bush%27s_shadow_army>. Acesso em 22 mai.2017.

SCHNAUBELT, Christopher. **Wither the RMA?** Santa Barbara: Army War College. 2007.

SCHOONER, Steven. L; GREENSPAHN, Daniel S. **Too dependente on contractors?** Minimum standards for responsible governance. Journal of Contract Management, 9, 9-2. 2008.

SILVA, Carlos Eduardo M. Viegas. **A transformação da guerra na passagem do século XXI: um estudo sobre a atualidade do paradigma de Clausewitz**. 2003. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVERSTEIN, Ken. **Private Warriors**. 2000.

SINGER, Peter W. **The Private Military Industry and Iraq: What Have We Learned and Where to Next**. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper, Genebra, 2004.

_____. **Outsourcing War:** Understanding the Private Military Companies. *Foreign Affairs*, 84(2). 2005.

_____. **Corporate Warriors:** The Rise of Privatized Military Industry. New York: Cornell University Press, 2008.

SOKMEN, Ercan. **The private military industry:** economic analysis, uses and considerations. Montrey: Naval Postgraduate School. 2007.

SIPRI (2015). Military Expenditure Database. **Stockholm International Peace Research Intitute**. Disponível em: < <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/military-expenditure>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

SOUSA NETO, Guilherme Ramalho Gomes. **Empresas Militares Privadas na Guerra do Iraque:** Virtudes e Defeitos no Desempenho Operacional. 2010. 90 f. Curso de Curso de Infantaria, Academia Militar, Lisboa, 2010.

SOUZA, Ronaldo César Brasil (2008). Um Estudo do Fenômeno da Guerra na Idade Moderna sob o Prisma dos cinco Campos de Poder. **Eceme**. Disponível em: <<http://portal.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/viewFile/104/131>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SPEARIN, Christopher. The Emperor's Leased Clothes: Military Contractors and their Implications in Combating International Terrorism. **International Politics**. Toronto, p. 243-264. ago. 2004.

_____. Not a "Real State": Defence Privatization in Canada. **International Journal**. Toronto, p. 1093-1112. dez. 2005. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002070200506000412?journalCode=ijxa#articleCitationDownloadContainer>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

STILMAN, Sarah. The Invisible Army For foreign workers on U.S. bases in Iraq and Afghanistan, war can be hell. **The New Yorker**. 2011.

STRANGER, Allison; WILLIAMS, Mark E. Private Military Corporations: Benefits and costs of outsourcing security. **Yale Journal of International Affairs**. 2006. **The Seattle Times**. Invasion In `Matter Of Days': U.S. Vows Quick Action To Overthrow Haiti's Junta. 16 nov. 1994. Disponível em: <<http://community.seattletimes.nwsourc.com/archive/?date=19940916&slug=1931016>>. Acesso em 03 out. 2017.

The Washington Post. Clinton reexamines a foreign policy under siege. 17 out. 1993. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1993/10/17/clinton-reexamines-a-foreign-policy-under-siege/794fbbd6-349c-44d4-94b2-65868bd53587/?utm_term=.9a72d6d19958>. Acesso em 09 set. 2017.

TURLEY, Jonathan (2014). **Big money behind war** : the military-industrial complex. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/01/big-money-behind-war-military-industrial-complex-20141473026736533.html>>. Acesso em: 11 set. 2017.

UESSELER, Rolf. (2008) **Servants of War: Private Military Corporations and the Profit of Conflict**. Trad. de Jefferson Chase. Brooklyn: Soft Skull Press.

UN GENERAL ASSEMBLY. **International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries**. 4 dez.1989.

United States Department of Defense. **Quadrennial Defense Review**. Washington: Department of Defense. 2001.

WALDMAN, Thomas. **Politics and War: Clausewitz's Paradoxical Equation**. 2010.

WAYNE, Leslie (2004). Pentagon Brass and Military Contractors' Gold. **The New York Times**, 29/06/2004. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2004/06/29/business/pentagon-brass-and-militarycontractors-gold.html>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

WISE, John. **Outsourcing wars:** Comparing risk, benefits, and motivation of contractors and military personnel in Iraq and Afghanistan (2009-2011). Master's thesis, Naval Postgraduate School. 2012.

ZEN, Carlos Eduardo. **As Companhias Militares Privadas e o Direito Internacional Criminal:** o reconhecimento da responsabilidade criminal e da personalidade jurídica dos dirigentes corporativos segundo o Estatuto de Roma. 2012. 423 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.