

ECONOMIA POLÍTICA DO INTERVENCIONISMO ESTADUNIDENSE: RELAÇÕES ENTRE ESTADO E MERCADO NA MUDANÇA DE ESTRUTURA DAS FORÇAS ARMADAS

The Political Economy of United States Interventionism: State-Market Relations in the Transformation of the Armed Forces Structure

João Arthur Reis¹

Introdução

Este trabalho pretende fazer uma análise da economia política dos condicionantes da Política de Defesa dos Estados Unidos. Em especial, observa-se o intervencionismo que se configurou a partir do final da Guerra Fria e de seus impasses atuais. Argumenta-se que esse deve ser compreendido através de uma visão estrutural, e não apenas estratégica ou conjuntural. O que se propõe é analisar as modificações estruturais nas Forças Armadas que ocorreram a partir da década de 1970, possibilitando o uso do intervencionismo como ferramenta corrente, e não como último recurso de Política Externa. Também se argumenta que as causas desta mudança no perfil das forças armadas estão relacionadas diretamente à transição institucional mais ampla que ocorreu no Estado e no capitalismo estadunidenses, do paradigma fordista-keynesiano para o neoliberal.

Esse trabalho utiliza uma abordagem regulacionista, especificamente a teoria das estruturas sociais de acumulação, como marco teórico. Esta entende o capitalismo como um sistema que evolui e se transforma de modo substancial ao longo do tempo, com instituições econômicas e políticas específicas marcando cada fase, de maneira a gerar previsibilidade e algum grau de estabilidade ao processo de acumulação de capital (JESSOP, 1990). As transições entre as formatações institucionais do capitalismo são marcadas por crises e reajustamentos de forças sociais, até que se restabelece a previsibilidade e a estabilidade mencionadas anteriormente (KOTZ, 1994; KOTZ, 2015).

A hipótese do artigo é que a transformação nas Forças Armadas estadunidenses se insere na ascensão da estrutura social neoliberal, após o colapso da estrutura fordista/keynesiana que havia predominado desde o final da Segunda Guerra Mundial. Esse processo foi retroalimentado: por um lado, o

¹Mestrando do Programa de Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: joao.arthur.reis@gmail.com

fim do serviço militar obrigatório foi essencial no processo de rebalanceamento de forças sociais ao longo da década de 1970, que caracterizou o neoliberalismo. Por outro, na década de 1990 as Forças Armadas foram laboratório de experimentação das práticas do “novo gerencialismo público”, com processos de privatização e terceirização (SILVER; SLATER, 2001; PAOLIELLO, 2016).

Serão observados três elementos centrais na reestruturação das Forças Armadas estadunidenses. A primeira seção trata do fim do serviço militar obrigatório e da conseqüente transição para uma força composta somente por voluntários, como parte do processo de retomada do poder de barganha das classes proprietárias em relação aos trabalhadores, nos anos 1970 (SINGLETON, 2014; STEWART JR, 2007). Em seguida, é analisada a mudança doutrinária efetuada ao longo das décadas de 1980 e 1990, fruto da revolução nas tecnologias de informação, que permitiu a consecução de uma estratégia mais intervencionista (DAVIS, 2010; MAHNKEN, 2008; NEVES JR, 2015). As duas seções finais tratam da reestruturação da relação do Estado com o Complexo Militar-Industrial no pós-Guerra Fria, com um aumento substancial na prática de privatizações e terceirizações na prestação de serviços de logística, consultoria e mesmo de combate (PAOLIELLO, 2016; FRANKE, 2010). Ao final, serão feitas algumas considerações sobre como essas mudanças refletem alterações na relação entre Estado e Mercado, a título de conclusão.

O Rebalanceamento de Forças Sociais e a Transição para o Neoliberalismo

A estrutura social de acumulação predominante que vigorou no centro do Sistema Internacional capitalista depois da Segunda Guerra Mundial será chamada aqui de fordista/keynesiana. Se o fordismo corresponde ao modo de acumulação caracterizado pelo consumo e produção em massa e por investimentos vultosos em capital fixo; o keynesianismo, sob a forma de regulação e intervenção ativa do Estado, serve como o meio de organização social que permitiu a máxima expansão das capacidades deste modelo (JESSOP, 1992; PECK; TICKELL, 1994; ARRIGHI, 1994). Essa regulação tinha, entre um dos seus principais componentes, uma organização relativamente harmônica das relações capital-trabalho. Esse pacto social, fundamentado na promoção do pleno emprego e em aumentos salariais consistentes com o aumento da produtividade, garantia um determinado grau de redistribuição do produto social, permitindo a expansão sustentada da demanda efetiva para os setores de consumo de bens duráveis (LIMONCIC, 2009).

Isso fora possível graças ao aumento do poder de barganha dos trabalhadores, iniciado com as políticas de regulação da negociação salarial coletiva do *New Deal* (LIMONCIC, 2009), mas que se consolidara plenamente durante a Segunda Guerra Mundial, como resultado do pleno emprego e como uma espécie de compensação pela prestação do serviço militar obrigatório. Os grandes exércitos de massas de soldados conscritos, bem como as massas de trabalhadores industriais que operavam na indústria de defesa, foram parte importante da construção desse “pacto social”. Uma vez que o Estado demandava mão-de-obra militar e industrial para o esforço de guerra, aqueles que contribuíam passaram a exigir uma maior distribuição de direitos e renda (ARRIGHI, 1994; LEVI, 1996; MJOSET; VAN HOLDE, 2002; KESTNENBAUM, 2002; GIDDENS, 2001).

No pós-guerra, a intensa repressão macarthista às atividades políticas dos sindicatos gerou uma espécie de acordo tácito entre estes e as elites políticas e econômicas, em que se garantiam aumentos salariais constantes e manutenção do pleno emprego em troca de um baixo grau de contestação política (SERRANO, 2004). Ao longo das décadas seguintes, os gastos sociais em programas como a Nova Fronteira, de Kennedy, e a Grande Sociedade, de Lyndon Johnson, consolidaram esta estrutura social (VAROUFAKIS ET AL, 2011).

Durante a Guerra do Vietnã, contudo, começaram a emergir contradições significativas nessa estrutura. Os elevados custos humanos e o aumento das convocações ao serviço militar obrigatório para uma guerra tida como injusta e desnecessária foram o impulso inicial para uma onda de agitação trabalhista e contestação à ordem, que se somaram às demandas por direitos civis na virada da década de 1970 (ARRIGHI, 1994; SILVER; SLATER, 2001). Entre 1968 e 1971, este aumento da contestação política, rompendo o período de maior conformismo social dos anos anteriores, levou ao acirramento do conflito distributivo nos principais países industrializados do centro capitalista. Devido à força que o trabalho organizado havia adquirido nas décadas anteriores, ocorreu uma elevação significativa dos salários nominais, cujas taxas de crescimento dobraram em relação aos vinte anos anteriores (SERRANO, 2004, p. 191).

Esse tensionamento distributivo passou a gerar uma pressão inflacionária e uma erosão das taxas de lucros nominais. Foi necessária toda uma década de inflação, estagnação e desemprego² (a chamada “estagflação”), ao longo da qual o poder de barganha dos sindicatos foi corroído, para que houvesse um rebalanceamento das forças sociais, agora pendendo para o empresariado e os grandes bancos.

“À primeira vista, a melhor maneira de captar essas dificuldades seria com uma palavra: rigidez”. Teria havido problemas com a rigidez dos investimentos de longo prazo e em larga escala nos sistemas de produção em massa, com a rigidez dos mercados e contratos de trabalho regulamentados, e com a rigidez dos compromissos estatais com programas de seguridade social e de defesa (ARRIGHI, 1994, p. 3).

O descontentamento das elites empresariais e financeiras com essa situação fez com que estas passassem a se articular de maneira cada vez mais ativa para revertê-la (SERRANO, 2004; PANITCH, GINDIN, 2012). O objetivo era flexibilizar o processo de acumulação, preso às amarras das obrigações trabalhistas e sociais e das vinculações orçamentárias consequentes. O desemprego, e, posteriormente, uma mudança nas estratégias empresariais, que levou à transplantação de plantas produtivas para países do Terceiro Mundo ou regiões de mão-de-obra mais barata dentro dos Estados Unidos, permitiram o desprendimento dessa rigidez no mercado de trabalho (PANITCH, GINDIN, 2012; VIZENTINI, 1992).

Já no âmbito dos compromissos estatais com os programas sociais e com a defesa, foi fundamental o fim do serviço militar obrigatório em 1973 (MITTELSTADT, 2015). A partir desse momento, uma transição

²Devido à força que a mão-de-obra organizada adquirira, não era possível adotar uma estratégia deflacionária e recessiva: a política monetária seguiu expansionista, sem elevar as taxas de juros nominais. Desse modo, a inflação permaneceu e a remuneração real dos ativos financeiros decresceu. A política fiscal também permaneceu expansionista, como resultado dos gastos militares elevados, em função do custeio das operações no Vietnã, e dos gastos sociais nos programas criados nos governos anteriores. Desse modo, a primeira resposta do governo Nixon foi a manutenção de uma política macroeconômica expansionista: a inflação persistiu, alimentada pelas pressões contínuas para elevações salariais de modo a repor a inflação (SERRANO, 2004).

gradual para um exército formado puramente por voluntários possibilitou o fim de pressões sociais contrárias a conflitos futuros (HOSSEIN-ZADEH, 2006). Uma vez que houve dificuldades imediatas para atingir os números de recrutas necessários, ainda na década de 1970 foram implementadas medidas para resolver este gargalo, da qual se destaca a construção de um programa de bem-estar social militar. O sistema então existente de bem-estar social estadunidense era composto por redes de segurança públicas e privadas, muitas criadas em adição aos primeiros programas do *New Deal*. Se estes eram vistos como uma recompensa à sociedade como um todo pela prestação do serviço militar dos soldados conscritos e pelo trabalho dos trabalhadores civis, agora o sistema de bem-estar militar passava a consistir em um incentivo ao alistamento (MITTELSTADT, 2015). Durante o governo Reagan, este processo evoluiu para um desmantelamento quase completo das redes de bem-estar públicas e um simultâneo fortalecimento dos incentivos ao alistamento. O financiamento do Fundo Universitário do Exército, por exemplo, se deu às custas do programa de financiamento universitário civil do governo federal (MITTELSTADT, 2015).

A partir de então, o aumento dos gastos militares, que atingiu um pico no governo Reagan, engendrou um mecanismo de redistribuição de renda de cima para baixo (HOSSEIN-ZADEH, 2006). Em um contexto de queda da arrecadação em razão dos cortes de impostos sobre propriedade, lucros e transações financeiras, e de grandes déficits orçamentários, foram efetuadas reduções de gastos sociais e em infraestrutura, com o pretexto de financiar os custos de defesa. A descentralização territorial das plantas produtivas e o ataque frontal aos sindicatos feito pelo governo Reagan se encarregariam de frear o aumento dos salários, que se mantém estagnados desde 1980 (PANITCH, GINDIN, 2012; SERRANO, 2004).

A consequente pauperização, em caráter quase permanente, de estratos de baixa renda da sociedade, garantiu um fluxo de jovens provenientes destes setores da sociedade para o serviço militar (HOSSEIN-ZADEH, 2006). Esse processo foi criticado tanto por lideranças civis do movimento negro quanto por militares, caracterizando-o como uma “conscrição da pobreza”, uma vez que fazia com que o fardo do serviço militar recaísse não sobre a sociedade como um todo, mas quase que exclusivamente sobre setores de menor renda (SCHUBERT; KRAUS, 1998; HOSSEIN-ZADEH, 2006; STEWART JR, 2007). Ademais, muitos críticos afirmaram que o distanciamento entre a maior parte dos cidadãos da realidade da guerra permitido pelo fim da conscrição diminuiria a *accountability* da condução de segurança e defesa nacional (STEWART JR, 2007).

Esse processo como um todo representou uma mudança significativa na relação entre a sociedade e as elites burocráticas, militares, industriais e políticas nos Estados Unidos. A estrutura social que se desenvolvera durante a Segunda Guerra Mundial fora forjada pela construção de um vasto Complexo Militar-Industrial-Acadêmico e de uma ampla indústria civil ancorados em um pacto social que garantia não apenas a sustentação do modelo de crescimento econômico como também a eventual mobilização do conjunto destas capacidades humanas e materiais para a guerra. Esta capacidade de “uma sociedade tecnicamente proficiente para exercer uma força esmagadora sobre seus inimigos depende, no fim das contas, de um acordo anterior sobre os fins para o qual a habilidade e esforço coletivos deveriam ser

dirigidos” (MCNEILL, 1982, p. 375, tradução nossa). Este acordo foi rompido nos anos 1970 nos Estados Unidos.

Esta mudança na correlação de forças sociais correspondeu ao fim do ciclo político longo inaugurado com a eleição de Franklin Delano Roosevelt, em 1932, e inaugurando um novo nos anos finais do governo Carter (1979-1981) e, depois, no governo Reagan (1981-1989) (SILVER; SLATER, 2001). O “pacto social” fora substituído por um “pacto de elites” (BUENO, 2009). Os objetivos iniciais foram a derrocada da inflação vigente durante toda a década de 1970 e o enquadramento das forças do trabalho. No plano externo, foram marcados pelo enquadramento tanto de países aliados e quanto adversários (TAVARES, 1997; FIORI, 1999; FIORI, 2008; SILVER; SLATER, 2001). A institucionalização de normas e regimes internacionais que haviam caracterizado o pós-guerra foi substituída por uma acentuação do intervencionismo e da unilateralidade, bem como a internacionalização deliberada de novos padrões regulatórios estadunidenses, de caráter neoliberal (PANITCH; GINDIN, 2012).

Esse pacto de elites, resultante de um rebalanceamento de forças sociais, não deve ser entendido, contudo, apenas como consequência de uma captura do Estado por interesses privados, ou de uma subordinação deste a frações de classe específicas, mas sim como parte de um processo mais amplo de transformação do Estado. Como colocado por Paoliello (2016, p. 23-24), “Estado e mercado, no lugar de competir, agem em consonância na busca de seus interesses mútuos”. Por mercado, entenda-se a coletividade das elites empresariais e financeiras (cada vez mais entrelaçadas), que se articularam ao longo da década de 1970 em torno de tal projeto, face ao que era percebido como uma perda relativa de poder de barganha frente às classes não trabalhadoras, em especial o proletariado.

O papel da reestruturação das Forças Armadas estadunidenses neste processo, tanto com o fim do serviço militar obrigatório quanto, posteriormente, com um reordenamento do Complexo Militar-Industrial e com as sucessivas terceirizações de atividades antes realizadas pelo Departamento de Defesa, é demonstrativo da ação estatal como conduzindo essa mudança de estruturas sociais. Desse modo é fundamental entender Estado e mercado não como esferas separadas e distintas, mas sim o Estado como uma arena de disputa entre classes e de criação de mercados, sujeita à influências de grupos sociais distintos. Em termos gramscianos, pode-se afirmar que há a constituição de um novo bloco no poder a partir da década de 1980, em razão da hegemonia de um novo alinhamento de grupos de interesse (MORTON, 2007).

Inovação Tecnológica e a Doutrina da Revolução em Assuntos Militares

A maneira pela qual a Guerra do Vietnã foi travada refletira o “modo americano de fazer a guerra” vigente, cuja tradição remontava à estratégia de Grant na Guerra de Secessão, de Pershing na Primeira Guerra Mundial e de Eisenhower na Segunda Guerra Mundial (BOOT, 2003; MAHNKEN, 2008). O conceito básico era de utilizar a capacidade de mobilização de recursos econômicos e humanos, garantida pelo recrutamento militar obrigatório e pelo poderio industrial do país, para efetuar grandes operações convencionais e derrotar o inimigo em uma guerra de atrito (BOOT, 2003; MAHNKEN, 2008).

Um elemento definidor na maneira com que os Estados Unidos eram capazes de canalizar seu aparato econômico e industrial para a guerra foi a capacidade tecnológica e de inovação, uma vez que gastos em defesa também tem papel importante no desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias (MARTINAGE, 2014; MAHNKEN, 2008; MEDEIROS, 2004; HOSSEIN-ZADEH, 2006; MCNEILL, 1982). Por conta de um maior incentivo à inovação do que a economia civil, devido à pressão competitiva externa a que está exposto, e por conta de grandes financiamentos públicos, o setor de defesa é um núcleo irradiador de pesquisa e desenvolvimento (TREBILCOCK, 1969). Há, em razão disso, um grande potencial de transbordamento tecnológico, quando se engendram arranjos que ajam como mecanismos de transmissão destas tecnologias para o resto da economia (MEDEIROS, 2004; MAZZUCATO, 2013). A capacidade de inovação do Complexo Militar-Industrial dos Estados Unidos, portanto, foi utilizada intensivamente ao longo da Guerra Fria para manter capacidade de dissuasão convencional frente aos números superiores da União Soviética (MARTINAGE, 2014; MAHNKEN, 2008; MEDEIROS, 2004).

O caráter irregular da Guerra no Vietnã, contudo, fez com que a alta tecnologia e o elevado poder industrial dos EUA tivessem pouco efeito na condução da guerra, uma vez que em que o Exército Norte-Vietnamita e a milícia Viet Minh combinavam ações convencionais e de guerrilha em um terreno difícil para a ocorrência de batalhas campais de alta mecanização (MAHNKEN, 2008). Mesmo as inovações tecnológicas e doutrinárias desenvolvidas para lidar com um inimigo irregular tiveram efeitos dúbios. Por exemplo, o amplo uso de helicópteros, como meio de mobilidade para a infantaria, tinha como contrapartida a necessidade de alocar grandes contingentes efetuando atividades logísticas em bases militares, tornando-as alvos fáceis de ações de sabotagem (MEDEIROS, 2004).

Como os custos humanos foram a principal causa da derrota na guerra, os esforços de modernização militar dos anos seguintes a ela focaram em se desvencilhar do componente humano e aumentar ainda mais a intensidade tecnológica (MAHNKEN, 2008; TOFFLER; TOFFLER, 1994). O objetivo inicial foi o de construir capacidades tecnológicas que pudessem compensar as vantagens numéricas soviéticas no teatro de operações da Europa Ocidental, região onde se acreditava ser mais provável uma conflagração militar central (MAHNKEN, 2008). Para tanto, era essencial o desenvolvimento de novas tecnologias, intensivas em poder de fogo, operadas por militares com tempo maior de treinamento, e uma integração maior entre as diferentes Forças (TOFFLER; TOFFLER, 1994). A Doutrina da Batalha Ar-Terra, emitida em 1982, forneceu a diretriz para reformas estruturais posteriores, como o Ato Goldwater-Nichols, de 1986, no sentido de criar mais capacidade de realizar operações combinadas (TOFFLER; TOFFLER, 1994).

A utilização desta doutrina e das novas tecnologias na Guerra do Golfo de 1991 definiu o rumo das reformas seguintes. Disseminou-se a crença de que a vitória rápida e quase sem baixas contra o Iraque se devia fundamentalmente às novas capacidades centradas na rede e em tecnologias de informação, em especial: (i) nos novos meios de consciência de situação, permitindo a criação do teatro sintético de operações; (ii) e na utilização de sistemas de guiagem de precisão (NEVES JR, 2015).

Ao longo das décadas de 1990 e 2000 foram feitos esforços no sentido de, cada vez mais, ampliar o controle operacional de modo a vencer com o uso mínimo de apoio terrestre (MEDEIROS, 2004).

Sintomático desse fenômeno foi o debate em torno da chamada “Revolução em Assuntos Militares” que emergiu na época (MAHNKEN, 2008). O argumento básico desta tese era de que a aplicação de novas tecnologias na guerra induziria uma forma de organizar as Forças Armadas, de modo a alterar a própria natureza da guerra (NEVES JR, 2015).

Em 1992, uma pesquisa do Pentágono chamada “Revolução Técnico-Militar: um estudo preliminar” fez uma avaliação do impacto do uso de tecnologias da informação na guerra, tendo como base a experiência do Golfo. A pesquisa fora comissionada por um analista do Pentágono chamado Andrew Marshall, após a publicação de estudos de analistas militares soviéticos que observaram apreensivos o uso combinado das novas tecnologias de reconhecimento e consciência de situação com sistemas de armas baseados em ataques de precisão, o que chamaram de “complexos de reconhecimento e ataque” (do inglês, *reconnaissance-strike complexes*) (MAHNKEN, 2008).

Quando a expressão “Revolução em Assuntos Militares” passou a ser usada de maneira mais frequente, a partir de 1993, Marshall preferiu destacar o caráter “emergente” desta revolução: embora as tecnologias de informação tivessem demonstrado seu potencial revolucionário, era ainda necessário efetuar reformas profundas na organização do perfil das forças armadas para que de fato a revolução se consolidasse. Os pontos enfatizados consistiam, além da combinação de sistemas de comando e controle mais sofisticados com sistemas de armas que permitissem ataque em profundidade, no que ele chamava de “guerra de informação”. Esta consistia na capacidade de “degradar, destruir e romper” os sistemas de informação do adversário, simultaneamente à de proteger as próprias operações de informação (MAHNKEN, 2008).

A adesão das lideranças do Pentágono e das Forças Armadas às propostas de Marshall se tornou clara com a publicação, em 1993, de um projeto de construção de uma força de capacidade de projeção global, baseada nos Estados Unidos e de alta mobilidade, que pudesse substituir a utilização de forças baseadas em regiões próximas a áreas de conflito (TOFFLER; TOFFLER, 1994). Posteriormente, a nomeação de William Perry para o cargo de Secretário de Defesa, em 1994, resultou na publicação do *Joint Vision 2010* em 1996, documento que serviu como guia para futuras alterações na organização das Forças Armadas, e a Revisão Quadrienal de Defesa de 1997 reconhecia explicitamente a existência de uma RMA em curso (MAHNKEN, 2008).

A despeito da retórica revolucionária, os esforços de modernização militar dos Estados Unidos passaram a se pautar, ao longo das décadas seguintes, em modificações incrementais no Perfil de Forças. Para tanto, centraram-se em aumentar a prontidão para efetuar intervenções externas, evitando a necessidade de um demorado período de concentração de tropas em países aliados, como haviam sido os seis meses necessários para a concentração de 500 mil soldados na fronteira do Iraque, em 1991, durante a Operação Escudo do Deserto (MAHNKEN, 2008).

A ascensão da munição guiada de precisão e de aeronaves furtivas permitiu que os Estados Unidos, ao longo da década de 1990, usassem a força de maneira limitada e localizada, através do emprego do poder aéreo (MAHNKEN, 2008; GRAHAM, 2016). Desse modo, áreas de interesse secundário passaram a sofrer

intervenções de pequenas dimensões para atingir objetivos limitados, como coagir regimes rivais (Sérvia, Iraque) e punir grupos terroristas sem os comprometimentos que uma operação terrestre acarretaria (MAHNKEN, 2008, p. 179). A experiência do Iraque, particularmente, abriria o precedente para o que Anderson (2015, p. 110) chamou de “guerra convencional não declarada”: a intensa campanha de bombardeios a que o regime de Saddam Hussein foi submetido a partir de 1993, quando foi acusado de lançar ataques contra curdos e xiitas no Iraque. O uso de bombardeios se tornou expediente a cada vez que o governo se recusava a cumprir com determinações do Conselho de Segurança da ONU (MAHNKEN, 2008).

As intervenções militares feitas em países da periferia, portanto, se tornaram laboratórios para as reformas militares em curso. Durante o governo Clinton, foram realizadas mais de 48 operações militares no exterior, destacando-se as intervenções na Somália (1992-1993), no Haiti (1994), na ex-Iugoslávia (Bósnia em 1994 e Kosovo em 1999) e o bombardeio quase ininterrupto do Iraque até a invasão de 2003 (FIORI, 2008).

A campanha do Afeganistão, em 2001, ao combinar uma campanha aérea com o uso de um reduzido número de unidades de Operações Especiais para funções de apoio e coordenação com forças locais (MAHNKEN, 2008), ensejou declarações de Donald Rumsfeld, então Secretário de Defesa, celebrando o “modelo afegão” de guerra e exaltando o surgimento de um modelo de forças armadas mais adaptável às possíveis ameaças do século XXI (RUMSEFLD, 2002). Em 2003, no Iraque, o fato de que um efetivo com cerca de metade do de 1991 foi capaz de derrubar em um curto espaço de tempo o governo de Bagdá levou analistas, acadêmicos e militares a decretarem o sucesso definitivo do “novo modo americano de fazer a guerra”, centrado no uso de alta tecnologia para conduzir operações limitadas com custo humano baixo ou nulo (BOOT, 2003).

A mudança para um perfil de força de caráter mais intervencionista pode ser verificada pela transformação quantitativa dos contingentes militares. O governo Clinton, a partir de 1993, promoveu tanto uma redução de cerca de 30%, do efetivo total das Forças Armadas, quanto uma redução do orçamento da Defesa em mais de 40% (FRANKE, 2010, p. 10). O efetivo total passaria de 2.200.352 soldados em 1992, para 1.605.413 em 2013, 73% do total inicial. Em função do viés de construção de capacidade de intervenções de curta duração, esta redução não afetou as diferentes forças de maneira homogênea: embora Exército, Marinha e Aeronáutica tenham sido mais afetadas, o contingente dos Fuzileiros Navais teve um ligeiro aumento, e o das Forças Especiais aumentou seis vezes de tamanho (NEVES JR, 2015). As mudanças quantitativas demonstradas acima denotam uma mudança de caráter qualitativo: o corpo de Fuzileiros Navais tem caráter eminentemente expedicionário, e as Forças Especiais são usadas para operações cirúrgicas, de pequeno porte, em apoio a operações aéreas. Por outro lado, Força Aérea, Exército e Marinha são forças mais tradicionais, que tiveram parte de suas funções terceirizadas ou extintas. Essa redução dos números de pessoal ajudou a compensar os custos unitários maiores, próprios de Forças Armadas de voluntários profissionais (NEVES JR, 2015).

Um outro indicador da mudança para um perfil mais expedicionário é o aumento em investimentos e do inventário de veículos aéreos não-tripulados (VANTs, ou *drones*). Usados de maneira mais intensiva a

partir da década de 1990, como sistema de apoios das redes de vigilância e reconhecimento, passaram a desempenhar funções de detecção e eliminação de alvos. Em 2001, o inventário estadunidense total de VANTs era de 167 unidades; em 2012 passara a ser de 7.500, dos quais 225 possuíam capacidade de ataque (PERON, 2016).

Esse novo modelo de estrutura das Forças Armadas, que gradualmente foi instituído nos Estados Unidos, serviu como padrão de modernização militar para uma série de países, em especial seus aliados. Edson Neves Júnior (2015, p. 93) elenca uma série de elementos centrais deste perfil de força: (i) digitalização das plataformas de guerra, com priorização dos meios de consciência de situação e ataque de precisão; (ii) redução dos contingentes; (iii) redução e dinamização do sistema de estoques (emulando o padrão *just in time* toyotista); (iv) comando conjunto das Forças Armadas, com uma doutrina de operações conjuntas intensificada; (v) integração de sistemas de tecnologia da informação e criação de equipe de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e (vi) uma nova organização administrativa e institucional, incluindo terceirizações de uma vasta gama de atividades.

O fato é que essa transformação alterou a lógica do planejamento estratégico de defesa nos Estados Unidos, colocando os meios na frente dos fins. Na revisão quadrienal de defesa de 2001 ficou expresso o conceito de “modelo baseado na capacitação” (do inglês, *capabilities-based approach*) (MEDEIROS, 2004). Este se afasta de um planejamento baseado em cenários específicos de conflito, de modo a desenvolver estratégias de longo prazo para lidar com elas (*threat-based approach*), mas sim na criação de um portfólio de capacidades múltiplas, de modo a se adaptar a qualquer ameaça em um contexto de “incerteza” (RUMSFELD, 2002). Se antes se partia da determinação das principais ameaças existentes, para então determinar os meios a serem adquiridos de se combatê-las, agora as capacidades militares são determinadas em primeiro lugar. Como colocado por Medeiros (2004),

“Diferentemente do antigo cenário de guerra, esta nova estratégia considera um teatro de operações difuso e disperso em ambientes distantes hostis, com um mínimo apoio por terra. Para este ‘modelo baseado na capacitação’ é essencial antecipar e simular a capacitação de ataque a um inimigo em potencial. (...) O núcleo desta estratégia é adquirir um permanente controle do espaço e a sua exclusão aos adversários (...), prover ataques precisos (evidentes no Afeganistão em significativo contraste com os ataques massivos e ineficientes no Vietnã nos anos 60) e obter superioridade operacional em áreas de acesso negado” (MEDEIROS, 2004, p. 249).

A implicação política dessa lógica e das novas capacidades foi a percepção de que não haveria mais necessidade de se travar campanhas militares prolongadas ou operações de larga escala, apenas o uso cirúrgico de forças para perseguir objetivos secundários. Assim se diminuía a discricionariedade para o uso da força, uma vez que se acreditava ser possível tornar a guerra mais barata, fácil e “humana” através do uso de munição guiada de precisão (MAHNKEN, 2008; ANDERSON, 2015). Em artigo de 2003, o teórico militar Raymond O’Mara resumiria a transformação na política externa estadunidense ao dizer que as Forças Armadas se adaptaram ao “ao seu novo papel de ferramenta de escolha, em vez de ferramenta de último recurso” (O’MARA, 2003, apud GRAHAM, 2016, p. 224).

A Guerra ao Terror, e em especial as intervenções no Afeganistão (2001) e Iraque (2003), representariam, na fase inicial das operações, o auge desta forma de pensar a guerra e, nas fases posteriores,

a demonstração de suas limitações, uma vez que resultaram em ocupações territoriais prolongadas. Exatamente como na guerra do Vietnã, a crença de que as maiores capacidades tecnológicas dos Estados Unidos seriam condição suficiente para vencer conflitos assimétricos revelou-se exagerada. O uso intensivo de alta tecnologia para criar “onisciência vertical” de modo a guiar as novas munições enfrenta algumas limitações quando não há muitos alvos físicos a serem destruídos e o inimigo se encontra disperso em ambientes urbanos, como no caso da insurgência iraquiana, ou montanhoso, como no caso dos talibãs afegãos (GRAHAM, 2016, p. 227). Isso teve duas consequências principais.

A primeira foi um reajustamento, no governo Obama, no sentido de reduzir ao máximo as baixas estadunidenses, de modo a evitar contratempos com a opinião pública. Desse modo, proliferaram guerras não-declaradas em regiões do Oriente Médio, Ásia Central e África, com o uso mais intensivo de VANTs, forças privadas de segurança (mercenários) e, em alguns casos, pequenos contingentes de Forças de Operações Especiais (ANDERSON, 2015). O panorama geral foi de uma perda quase completa de *accountability* da política de defesa e segurança nacional, uma vez que a maior parte destas intervenções foi feita frequentemente sem o conhecimento público (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

A segunda consequência foi um redirecionamento do foco no desenvolvimento de novas tecnologias de rede e monitoramento, em vez de uma eventual descrença ou crítica à excessiva dependência de tal aparato. A dificuldade de depender de sistemas de rede para travar as guerras de contrainsurgência no Sul Global fez com que as demandas mais recentes de novas tecnologias no médio e longo prazo, tenham se centrado na construção de equipamentos de monitoramento mais sofisticados e que ampliem a capacidade de onisciência e vigilância em terrenos urbanos (GRAHAM, 2016). Este fetichismo tecnológico, que Cepik e Martins (2014) chamaram de “mito da bala de prata”, tem levado à inversão da racionalização estratégica e levando à perda de seletividade e discricionariedade do intervencionismo. Como colocado por Mearsheimer, “nenhuma tentativa séria é feita de priorizar os interesses dos Estados Unidos, porque estes são virtualmente ilimitados” (MEARSHEIMER, 2011, p. 19).

Este próprio fato demonstra que não se pode creditar o intervencionismo estadunidense somente a um “erro” estratégico, como frequentemente a crítica neorrealista na literatura de Relações Internacionais aponta (como, por exemplo, em LAYNE, 1997; MEARSHEIMER, 2011). A lógica de inversão de meios e de fins no planejamento de defesa é uma consequência, e não a causa do problema. Mais do que a ausência de definição de grande estratégia, há um aumento considerável da influência do empresariado ligado ao Complexo Militar-Industrial na determinação de travar novas guerras e intervenções, bem como do engessamento de parte da burocracia e da influência de determinados *think-tanks* na própria definição dos termos do debate sobre defesa e segurança (HOSSEIN-ZADEH, 2006). É isso que faz com que mesmo o as questões mais fundamentais acerca do curso das guerras futuras e do remodelamento da estrutura de força seja conduzida a partir de preocupações táticas ou mesmo tecnológicas (MARTINS; CEPIK, 2014).

Para Hossein-Zadeh (2006), desde o fim da Guerra Fria o comportamento dos gastos militares dos EUA resulta fundamentalmente da influência, legal ou não, do empresariado do setor. Através de doações de campanha, lobby organizado, *think-tanks* e do fenômeno de portas-giratórias (a ocupação de postos-chave

no *establishment* de defesa por altos executivos de corporações do CMI), haveria uma captura do aparato estatal de defesa por este setor do empresariado. De fato, o processo decisório das políticas de defesa é descrito como sendo regido por um triângulo composto pelas agências civis de Defesa, as agências militares e os representantes da indústria bélica. Em torno destes, haveria uma rede de dependência, composta por trabalhadores e sindicatos do setor, congressistas representantes de regiões onde o setor de defesa emprega mão-de-obra, além de um vasto número de ex-militares e reservistas. Por outro lado, teria se formado uma rede institucional complementar, formada por *think-tanks*, firmas de consultoria, lobistas e companhias militares privadas de segurança (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

A Reestruturação da Indústria de Defesa dos Estados Unidos

A indústria de defesa dos Estados Unidos foi essencial na construção do capitalismo americano. Uma vez que o único consumidor do setor é o Estado, que pode usar os gastos militares como componente autônomo de geração de demanda efetiva, ao gerarem investimento produtivo e empregos (HOSSEIN-ZADEH, 2006). O chamado “keynesianismo militar” foi central na recuperação econômica da Grande Depressão na Segunda Guerra Mundial, bem como na reconstrução dos países europeus no pós-guerra³ (HOSSEIN-ZADEH, 2006; ARRIGHI, 1994; ANDERSON, 2015). Na década de 1990, contudo, o ambiente político internacional gerado pelo fim da Guerra Fria levou a uma queda brusca nos gastos militares. O resultado foi uma significativa redução das aquisições e nos contingentes militares (GANSLER, 2011; NEVES JR, 2015).

A diminuição das encomendas de novos sistemas de armas levou a um processo de concentração da indústria bélica, através de fusões e aquisições (TERRES, 2016). Já o enxugamento dos contingentes levou ao surgimento de um mercado de provedores privados de serviços militares (PAOLIELLO, 2016). Esses processos tiveram início nos anos 1990, mas seus efeitos políticos mais significativos se fizeram sentir somente na década seguinte, com a retomada dos gastos militares na década seguintes, fruto da Guerra ao Terror.

A queda na demanda por novas aquisições de sistemas de armas levou à acumulação de capacidade ociosa na indústria de defesa após o período de expansão da capacidade produtiva nos anos 1980. Em 1993, o governo, através de um anúncio do então Secretário de Defesa William Perry, passou a apoiar ativamente, através de subsídios, a chamada “consolidação” no setor. Ao longo da década seguinte, cerca de 50 das principais companhias seriam adquiridas, através de fusões horizontais ou aquisições verticais, por 5 grandes conglomerados: Lockheed Martin, Raytheon, General Dynamics, Boeing e Northrop Grumman (TERRES, 2016; GANSLER, 2011). Houve, na verdade, uma mudança na estrutura do setor como um todo: a indústria passou a ser caracterizada por um reduzido grupo de grandes conglomerados e uma miríade de pequenas empresas, com o virtual desaparecimento das firmas de porte médio, que frequentemente

³ De fato, Massimo Pivetti (1992) destaca o papel dos investimentos militares e espaciais dos Estados Unidos como os principais componentes de demanda entre 1947 e 1968, e, após um período de queda e estagnação, entre 1969 e 1980, novamente como essenciais na retomada do crescimento no governo Reagan. A partir de 1980, estes teriam crescido a uma média anual de 7% em termos reais até o fim da década, impactando decisivamente a redução do desemprego de 10% no início do período para 6% em 1987, quando o gasto militar compunha quatro quintos do total das compras governamentais (PIVETTI, 1992, p. 374-375).

competiam em determinadas áreas com as firmas maiores, e foram sistematicamente compradas ou faliram (GANSLER, 2011).

Esse processo também levou a um relativo insulamento do setor de defesa da indústria civil, uma vez que uma série de empresas, especialmente ligadas à produção e desenvolvimento de tecnologias, saíram do ramo de defesa e/ou se recusaram a participar de projetos de P&D do Departamento de Defesa (GANSLER, 2011). O efeito previsível deste processo, como um todo, foi a diminuição do efeito multiplicador dos investimentos em defesa e do transbordamento de tecnologias militares para a área civil.

O volume de dólares envolvidos nas aquisições e fusões passou de US\$ 2,7 bilhões em 1994 para US\$ 31,2 bilhões em 1997. O nível de endividamento das empresas do setor, para realizar essas operações, passou de 15 bilhões em 1993 para 43 bilhões em 1999. A contrapartida financeira do processo de oligopolização, portanto, foi a elevação do grau de alavancagem e a multiplicação de ativos dos investidores de Wall Street que financiaram tal processo, sintomas da chamada financeirização (GANSLER, 2011). Esse fato é demonstrativo da estrutura social de acumulação - neoliberal - que se formava: a disseminação das fusões e aquisições ocorreu não apenas na indústria bélica, mas em diversos setores da economia, com efeitos semelhantes: concentração e aumento das carteiras de ativos dos investidores e das empresas⁴ (BRAGA; CINTRA, 2004; VAROUFAKIS ET AL, 2011).

No período inicial, com os gastos do Departamento de Defesa com aquisições reduzidos substantivamente e com a conseqüente queda na produção e na taxa de lucro no setor, o valor das ações produzia retornos acima dos do resto da economia. Essa situação só se reverteu no final dos anos 1990, quando o valor das ações das principais companhias começou a despencar, resultado de uma década de manutenção de capacidade ociosa. Em 2000, no fim do governo Clinton, um pequeno aumento no orçamento de defesa levou a uma brusca valorização das ações (GANSLER, 2011).

Terceirizações e Privatizações

Na década de 1990, foi realizada uma reforma ampla na gestão governamental do país, com a aplicação de uma lógica empresarial, própria do que foi chamado de “novo gerencialismo público” (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2010). Seus pressupostos incluíam a terceirização de funções que foram subitamente classificadas como tendo caráter “não-inerentemente governamental”. O resultado foi a proliferação de oportunidades de mercado para as companhias militares de segurança privada (doravante PMSC, do inglês *Private Military Security Companies*) (GANSLER, 2011).

Este não foi um desenvolvimento em paralelo às mudanças que se desenvolveram nas Forças Armadas dos EUA, mas uma consequência direta destas. Embora tenha se iniciado já na década de 1950, houve uma expansão significativa das terceirizações e privatizações nos anos 2000, em especial durante as guerras no Iraque e Afeganistão (ver tabela 1). Por terem se tornado campanhas prolongadas de ocupação territorial, assumindo tarefas de contra insurgência e reconstrução, estes conflitos aumentaram a demanda

⁴ Como destacado por Tavares e Belluzzo (2004), a ampliação da posse de ativos financeiros por parte de empresas no período da globalização financeira não representa apenas um acúmulo de capital para realizar investimentos fixos, mas sim uma mudança significativa na “estrutura de riqueza patrimonial”, de modo que a variação nos valores desses ativos passou a ser central nas decisões de investimento do empresariado (TAVARES; BELLUZZO, 2004, p. 127).

por contingentes numa escala que as enxutas Forças Armadas não poderiam prover (FRANKE, 2010; PAOLIELLO, 2016).

Tabela 1: Taxa de civis-militares em conflitos selecionados.

Conflito	Civis (contratados pelos EUA)	Militares dos EUA	Proporção
Primeira Guerra Mundial	85,000	2,000,000	1:24
Segunda Guerra Mundial	734,000	5,400,000	1:7
Guerra do Vietnã	70,000	359,000	1:5
Guerra do Golfo (1991)	5,200	541,000	1:104
Intervenções nos Bálcãs	20,000	20,000	1:1
Guerra do Iraque (2007)	190,000	160,000	1:0,8
Guerra do Afeganistão (2009)	74,000	55,000	1:0,7
Guerra do Iraque (2010)	95,000	95,000	1:1

Fonte: Adaptado de CSS, 2010. Fonte: Congressional Research Service, Air Force Journal of Logistics.

A diminuição dos efetivos totais, fruto das reformas militares dos anos 1980 e 1990, emulada em alguma medida por várias Forças Armadas ao redor do mundo, somou-se à redução dos efetivos da ex-URSS: de 29 milhões de soldados ativos no mundo em 1988, havia 20 milhões em 2002. Ou seja, a mudança no Perfil de Força resultante do fim da conscrição levou em muita medida a um excedente de soldados no mundo, gerando oferta mão-de-obra qualificada (PAOLIELLO, 2016). O Estado americano agiu de maneira decisiva, portanto, pelo lado da oferta e pelo lado da demanda na construção deste mercado:

“Em meados dos anos 1980 as Forças Armadas americanas passaram a cortar gastos e pessoal, mas o final da Guerra Fria não significou uma diminuição da demanda militar americana. A estratégia americana foi marcada, portanto, por uma diminuição da quantidade de homens disponíveis e manutenção, ou mesmo aumento das operações internacionais. Ao mesmo tempo o Estado americano criou laços de proximidade e estimulou o crescimento de um mercado de segurança privada” (PAOLIELLO, 2016, p. 23).

O passo inicial foi dado pelo Governo Reagan, que instalou a *Private Sector Survey on Cost Control*, em 1982, uma pesquisa sobre os gastos públicos conduzida por líderes empresariais. O objetivo era examinar de que maneira reduzir gastos públicos, tendo em vista os elevados déficits orçamentários do governo estadunidense. Embora estes déficits se devessem em grande medida ao salto nos gastos militares efetuado pelo seu governo, foram usados como desculpa para uma diminuição das funções de responsabilidade direta do Estado. O relatório final do estudo recomendava privatizações e terceirizações de uma ampla gama de atividades, que seriam realizadas de maneira mais eficiente pelo setor privado, a um custo menor (PAOLIELLO, 2016).

Em 1996, durante o governo Clinton, foram encomendados relatórios do *Defense Science Board*, um órgão de assessoramento do Departamento de Defesa em questões técnicas composto, entre outros, por altos executivos de PMSCs, dentre as quais se destacava a Dyncorp. Os relatórios produzidos apontavam uma economia de US\$ 7 a 12 bilhões por ano, que poderiam chegar a US\$ 30 bilhões em 2002, se fosse mantido um ritmo veloz de terceirizações de uma ampla gama de funções de construção, logística e

transportes. No ano seguinte, contudo, um estudo do *General Accounting Office* apontou que os relatórios eram bastante exagerados, superestimando os valores em até 75%. Uma das razões para tanto residiria no fato de que o mercado de PMSCs era oligopolizado e pouco competitivo, dando grande controle sobre os preços dos serviços oferecidos às empresas⁵ (PAOLIELLO, 2016).

Em 2001, durante a gestão de Donald Rumsfeld no Departamento de Defesa, foi publicada a *Quadriennial Defense Review Report* (Relatório da Revisão Quadrienal de Defesa), enfatizando que somente as funções que pudessem ser feitas unicamente pelo Departamento de Defesa deveriam ser mantidas a cargo deste, terceirizando todas as tarefas auxiliares, como serviços de alimentação, manutenção e logística. Desse modo, o Departamento de Estado passou a separar as funções essenciais (*core functions*) das não essenciais (*non-core functions*) através de três gradações: (i) funções diretamente ligadas ao combate, estando sob responsabilidade do governo federal; (ii) funções indiretamente ligadas ao combate, a serem partilhadas pelos setores público e privado através de parcerias; (iii) funções não ligadas ao combate, a serem executadas pelo setor privado (FRANKE, 2010).

Há, grosso modo, três tipos principais de funções exercidas pelas PMSCs. Algumas se especializam em determinados tipos de funções ou se organizam em conglomerados de modo a cobrir todo o espectro de serviços oferecidos. As *provedoras militares* são as que fornecem combatentes, que se engajam diretamente no combate, fornecendo desde guarda-costas até pilotos. As *consultorias militares* são as que treinam forças armadas e policiais, ajudando em processos de reconstrução e reestruturação de Estados. Por fim, as empresas de *apoio militar* são que cuidam de logística, transporte, alimentação, inteligência e outros serviços. Este nicho representa a maior fração das receitas das PMSCs (PAOLIELLO, 2016).

Foi decisivo no processo de terceirizações o sistema de contratação chamado *Logistical Civil Augmentation Program* (LOGCAP). Embora tivesse surgido em 1985, e já tivesse sido usado em 1988, sua função era muito restrita, sendo usado para projetos de construção e reforma (PAOLIELLO, 2016). A partir de 1992, quando foi firmado o LOGCAP I, passou a ser uma espécie de sistema guarda-chuva, sob o qual eram firmados contratos para tarefas mais específicas, englobando toda a gama de serviços e funções ligados à manutenção e logística. Foram firmados quatro desde então e se estuda atualmente o LOGCAP V (PAOLIELLO, 2016; FRANKE, 2010).

O LOGCAP I (1992-1997) foi fechado com a então *Brown and Root* (posteriormente, se tornaria *Kellog, Brown and Root* – KBR – e em 2007 se tornaria uma subsidiária da Halliburton) para operações de logística em uma série de operações, das quais se destacam as intervenções nos Bálcãs. Estima-se que houvesse contratados privados na proporção de 1:1 com os militares empregados. O contrato LOGCAP II (1997-2002) foi firmado com a Dyncorp, para os esforços de reconstrução da Bósnia. O LOGCAP III (2002-2007), com a KBR, proveu apoio logístico a operações no Iraque, Afeganistão, Djibuti, Kuwait, Jordânia, Quênia, Uzbequistão e Geórgia. O LOGCAP IV diferiu de suas versões anteriores por ser fechado simultaneamente com a Dyncorp, KBR e Fluor, e estabelecendo um modelo competitivo entre as contratadas

⁵ Estudos mais recentes, inclusive, concluíram que, em 33 de 35 setores do governo federal que foram avaliados (incluindo o Departamento de Defesa e as Forças), os servidores públicos custavam menos ao orçamento federal do que os gastos com pessoa terceirizado, podendo ser 1,83 maiores (POGO, 2011).

para disputarem tarefas individuais do contrato, indo desde funções de engenharia e construção, logística, comunicações, transporte e manutenção (FRANKE, 2010).

A nacionalidade dos civis que desempenham funções terceirizadas também foi mudada: aumentaram, em número e proporção, os chamados contratados de terceiros países (TCNs, do inglês *third country nationals*), em especial na Guerra do Iraque (PAOLIELLO, 2016; VICKY, 2010). Estes, vindos normalmente de países do Sul (América Latina, África e Ásia), ultrapassaram em muito a quantidade de contratados estadunidenses ou iraquianos: em 2008, já representavam cerca de 70% de todos os contratados, e em 2011 chegariam a quase 85% (PAOLIELLO, 2016).

O uso crescente de estrangeiros representa uma vantagem tanto para as empresas quanto para o Estado norte-americano. Utilizados primordialmente para funções de “necessidades básicas” como cozinha, manutenção e faxina, embora também para segurança e vigia, a remuneração dos TCNs é muito inferior à dos estadunidenses e a garantia de direitos trabalhistas mínimos é quase inexistente (VICKY, 2010). Além do mais, o uso de TCNs representa uma maneira de reduzir os custos políticos das guerras: quando mortos, não são contabilizados nas baixas estadunidenses, mas sim como civis não americanos. No Iraque, por exemplo, a terceirização das novas funções de logística associadas à guerra atual exige a alocação de contingentes significativos para a manutenção de bases e do equipamento, que não raro sofrem ataques e baixas num contexto de guerra irregular. Como as vítimas são em sua maioria terceirizados estrangeiros, estas mortes afetam pouco a opinião pública acerca do conflito (PAOLIELLO, 2016).

A importância crescente das consultorias militares no treinamento de forças armadas de países aliados ou do Sul demonstra de que maneira estas empresas são utilizadas para difundir os padrões regulatórios estadunidenses. A exportação de *know-how*, através do treinamento de forças armadas de países aliados, sempre foi um braço importante da Política Externa americana, com participação dos militares. Mas são as PMSCs que têm desempenhando este papel de maneira crescente: mais de 40 países do Leste Europeu, América Latina e África tem contratado consultorias estadunidenses para treinar suas forças armadas, frequentemente sendo subsidiadas pelo governo estadunidense através dos programas de ajuda militar. Na Hungria, bem como na Croácia e na Bósnia, tais empresas desempenharam papel importante na conformação das forças armadas para os padrões da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (AVANT, 2004).

No pós-Segunda Guerra Mundial, a exportação do modelo estadunidense de forças armadas através dos programas de rearmamento militar, com a própria criação da OTAN, foi fundamental para reproduzir as estruturas sociais fordistas/keynesianas nos aliados americanos (ARRIGHI, 1994; ANDERSON, 2015). A partir da década de 1980, a reprodução do novo modelo estadunidense também serve para reproduzir técnicas e processos do *new public management*. Ou seja, a emulação de modelos organizacionais das Forças Armadas através de programas de ajuda serve como canal de transmissão dos padrões estadunidenses de regulação e de inovações institucionais.

O que se pretende demonstrar aqui é que a concessão de atividades fundamentalmente estatais a setores privados é parte do processo de mudança na matriz institucional do Estado como resultado do fim do

pacto social do pós-guerra e da transição para uma estrutura neoliberal. Isso possibilitou uma representação muito mais forte e direta dos interesses das elites empresariais e financeiras na formulação da política estadunidense⁶.

Mas a emergência de um mercado privado de segurança e provisão de serviços militares, a partir dos anos 1990, não corresponde a uma perda do monopólio estatal da violência, como poderia parecer. Como demonstrado por Brancoli (2016), a definição de Estado de Tilly (1985, 1992) não é centrada na “posse legítima do monopólio da violência”, como na concepção weberiana, mas sim no controle dos meios de coerção. Estes, historicamente, não foram necessariamente estatais: o uso pelo Estado de mercenários e corsários, ou mesmo de grupos de bandidos organizados, foi parte essencial da construção estatal na Europa, por exemplo. O uso de “forças não-governamentais licenciadas” foi um “programa governamental” bastante frequente na centralização dos meios de coerção por parte do Estado em um período em que este não o detinha por completo (TILLY, 1992 *apud* BRANCOLI, 2016). Assim, a versão contemporânea destas forças não-governamentais licenciadas também é utilizada como um programa governamental.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi identificar as consequências da transformação do Estado e do capitalismo estadunidense para as Forças Armadas. A hipótese era de que a transição do paradigma fordista-keynesiano para o neoliberalismo esteve entrelaçada com as reformas das Forças Armadas a partir de meados da década de 1970. Para testar tal hipótese, foram analisadas três dimensões em que a política de defesa foi alterada.

A primeira seção buscou demonstrar como uma transformação no sistema de recrutamento teve um papel importante na desvinculação das classes proprietárias de uma rigidez estrutural imposta pelo Estado keynesiano. Esta mudança se tornou o impulso inicial de reforma ampla das Forças Armadas que ocorreriam nas décadas seguintes, atendendo aos desígnios de uma coalizão de interesses de classes proprietárias em íntima relação com o Estado.

As seções seguintes buscaram especificar como ocorreram as transformações nas Forças Armadas. Em primeiro lugar, a revolução nas tecnologias de informação e comunicação, somada ao fim do serviço militar obrigatório, levou uso cada vez menor de operações terrestres e, conseqüentemente, da necessidade de “mão-de-obra”. O resultado líquido foi um perfil de Forças Armadas mais adequado à realização de intervenções de escala reduzida. As conseqüências mais notáveis foram uma escalada no intervencionismo.

Em seguida, foi apresentada a ampla reestruturação pela qual passou o Complexo Militar-Industrial dos Estados Unidos ao final da Guerra Fria: uma concentração do setor em alguns poucos conglomerados, que ficaram mais insulados da economia civil e com uma maior influência junto às burocracias estatais e lideranças políticas. As conseqüências desse processo e sua relação com o fim do serviço militar obrigatório e a mudança na estrutura das Forças Armadas ficaram claras nas guerras do Iraque e do Afeganistão, quando

⁶ O que se nota aqui é que a atuação estatal é determinada tanto por sua matriz institucional quanto pela cristalização dos programas e estratégias adotados por grupos sociais conflitantes dentro do Estado (TAPIA; ARAÚJO, 1991).

a necessidade de soldados em terra levou a uma explosão na demanda por terceirizados para desempenhar funções de logística e apoio de combate.

Atualmente, os Estados Unidos parecem estar vivenciando os impasses resultantes da manutenção de uma política de defesa pautada no intervencionismo por mais de duas décadas. A ascensão de Rússia e China como adversários de maior peso em alguns teatros de operações regionais, ainda que em caráter assimétrico, tem feito surgir um debate sobre o planejamento de defesa de longo prazo do país. Documentos estratégicos mais recentes têm advogado por um redimensionamento da presença militar estadunidense no mundo, com a diminuição de intervenções no Oriente Médio e um foco na construção de capacidades para operar contra adversários de maior porte militar. Também é notória a iniciativa da *Third Offset Strategy*, que busca deslançar uma ampla transformação tecnológica e organizacional nas Forças Armadas de modo a manter a liderança estadunidense nas próximas décadas.

Contudo, não é claro o que a política de defesa do governo Trump representará para estes projetos. Por enquanto, a nova administração tomou passos na direção de elevar os já elevados gastos de defesa, aumentar a autonomia e o poder decisório das lideranças militares e usar ainda mais intensivamente unidades de Operações Especiais para realizar intervenções de baixa intensidade em diversos países. Esses fatos são demonstrativos de como as transformações estruturais descritas neste trabalho operam em um nível mais além do que a simples influência do empresariado na definição de determinada agenda política. Foi o próprio horizonte de debate e planejamento da política de defesa que mudou substancialmente desde o fim da Guerra Fria.

No plano interno, a estrutura social profundamente desigual que foi gestada a partir do desmanche deliberado do pacto social, descrito na primeira seção deste trabalho, parece estar desmoronando, sem um substituto visível. A eleição de Donald Trump, que ao que tudo indica em muito se explica pela centralidade da pauta da geração de empregos e do retorno de um passado mais glorioso, também parece demonstrar esse argumento. Ademais, resta saber quais as consequências futuras do processo de militarização e de aumento da vigilância no plano interno.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.
- AVANT, Deborah. Privatizing Military Training. **Foreign Policy in Focus**, v. 7, n. 6. FPI, 2002.
- BOOT, Max. The New American Way of War. **Foreign Affairs**, 01 Julho 2003. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2003-07-01/new-american-way-war>>. Acesso em: 31 Agosto 2015.
- BRAGA, José Carlos de Souza; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. Finanças Dolarizadas e Capital Financeiro: exasperação sob comando americano. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. p. 253-308. Petrópolis: Vozes, 2004.

- BRANCOLI, Fernando. **Companhias Antropofágicas de Segurança no Sul Global: Narrativas de Privatização da Violência e Construção de Ameaças na Líbia e no Afeganistão**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. São Paulo: Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2016.
- BUENO, Eduardo Urbanski. **Paradigmas Técnico-econômicos, Pactos de Elites e o Sistema Monetário Internacional**. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) — Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego; POSSAMAI, Ana Júlia. Do Novo Gerencialismo Público à Era da Governança Digital. In: CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego (orgs.). **Governança de TI — Transformando a Administração Pública no Brasil**. Porto Alegre: WS Editor, 2010.
- CEPIK, Marco; MARTINS, José Miguel Quedi. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: A Lógica da Preempção e suas Implicações Internacionais. In: ARTURI, Carlos Schmidt (org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. p. 14-47. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- CSS. *Privatising Security: The Limits of Military Outsourcing*. **CSS Analysis in Security Policy**. Zurich: Center for Security Studies (CSS), 2010.
- DAVIS, Paul K. Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead? In: CIMBALA, Stephen (org.). **The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy, and War**. Washington: Potomac Books, 2010.
- FINER, Samuel. State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military. In: TILLY, Charles (org.). **The Formation of National States in Western Europe**. Cap. 2, p. 84-163. Nova Jersey: Princeton University Press, 1975.
- FIORI, José Luís (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 1º Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos Aguiar; SERRANO, Franklin. **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Cap. 1. p. 11-70. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- FRANKE, Volker. *Security by Contractor: Outsourcing in Peace and Stability Operations*. **Complex Operations Case Studies Series**, n. 1. Washington: Center for Complex Operations, 2010.
- GANSLER, Jacques S. **Democracy’s Arsenal: Creating a Twenty-First-Century Defense Industry**. Cambridge: MIT, 2011.
- GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- GRAHAM, Stephen. **Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HOSSEIN-ZADEH, Ismael. **The Political Economy of U.S. Militarism**. New York: Palgrave MacMillan, 2006.
- JESSOP, Bob. Regulation Theories in Retrospect and Prospect. **Economy and Society**, v. 19 n. 2, 1990.
- JESSOP, Bob. Fordism and post-Fordism: a critical reformulation. In: SCOTT, A. J.; STORPER, M. J. (ed.). **Pathways to Regionalism and Industrial Development**. p. 43-65. London: Routledge, 1992.
- JOHNSON, Chalmers. **The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy and the End of the Republic**. London: Verso, 2004.
- KESTNEMBAUM, Meyer. Citizen-Soldiers, National Service and the Mass Army: the Birth of Conscription in Revolutionary Europe and North America. In: MJØSET, Lars (Org.); VAN HOLDE, Stephen (Org.).

- The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces.** Cap. 1. p. 117-144. Oslo: Elsevier, 2002.
- KOTZ, David M. **The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism.** Massachusetts: Harvard University Press, 2015.
- KOTZ; David. Interpreting the Social Structures Accumulation Theory. In: KOTZ; David; MCDONOUGH, Terrence; REICH, Michael (ed.). **Social structures of accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis.** p. 50-71. New York: Cambridge University Press, 1994.
- LAYNE, Christopher. From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy. **International Security**, v. 22, n. 1, pp. 86-124, 1997.
- LEVI, Margaret. "The Institution of Conscription". **Social Science History**, Durham, v. 20, n. 1, 1996. p. 133-167.
- LIMONCIC, F. **Os Inventores do New Deal: Estado e sindicatos no combate à Grande Depressão.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009
- MAHNKEN, Thomas G. **Technology and the American Way of War since 1945.** Nova Iorque: Columbia Press University, 2008.
- MARTINAGE, Robert. **Toward a New Offset Strategy: exploiting US long-term advantages to restore us global power projection capability.** Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), 2014.
- MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths.** London, Anthem Press, 2013.
- MCNEILL, William H. **The Pursuit of Power: Technology, Armed Forces and Society since A.D. 1000.** Chicago: Chicago University Press, 1982.
- MEARSHEIMER, John. 'Imperial by Design'. **National Interest**, n. 111, January/February, 16-34, 2011.
- MEARSHEIMER, John. J. The British Generals Talk: a Review Essay. **International Security**, v. 6, n. 1, p. 165-184, Summer, 1981.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. O Desenvolvimento Tecnológico no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano.** p. 225-252. Petrópolis: Vozes, 2004.
- MITTELSTADT, Jennifer. Welfare's Last Stand. **AeonEssays Online.** Disponível em: <https://aeon.co/essays/how-the-us-military-became-a-welfare-state>. Acesso em 23 de Abril de 2016.
- MJØSET, Lars; VAN HOLDE, Stephen. Killing for the state, dying for the nation: an introductory essay on the life cycle of conscription into Europe's Armed Forces. In: MJØSET, Lars; VAN HOLDE, Stephen (Org.). **The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces.** p. 3-94. Oslo: Elsevier, 2002.
- MORTON, Adam David. **Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy.** London: Pluto Press, 2007.
- NEVES JÚNIOR, Edson J. **A Modernização Militar da Índia: as Virtudes do Modelo Híbrido.** Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire.** New York: Verso, 2012.

- PAOLIELLO, Tomaz Oliveira. **Anatomia de uma Empresa Militar e de Segurança Privada: a Empresa Dyncorp em Perspectiva Global**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. São Paulo: Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2016.
- PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder. In: AMIN, Ash. **Post-Fordism: a Reader**. p. 280-315. Oxford: Blackwell Publishers, 2003.
- PERON, Alcides Eduardo dos Reis. **American way of war: o reordenamento sociotécnico dos conflitos contemporâneos e o uso de drones**. Tese de Doutorado em Políticas Científicas e Tecnológicas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2016.
- PORTER, Patrick. **Sharing Power?** Prospects for a U.S. Concert Balance Strategy. Strategic Studies Institute and US Army War College Press, 2013.
- POSEN, Barry; ROSS, Andrew L. Competing Visions for U.S. Grand Strategy. **International Security**, v. 21, n. 3, pp. 5-53, 1996.
- PIVETTI, Massimo. Military Spending as a Burden on Growth: An 'Underconsumptionist' Critique. **Cambridge Journal of Economics**, v. 14, n. 4, 1992. p. 373-384.
- RUMSFELD, Donald. **Transforming the Military**. Foreign Affairs, v. 81, n. 3, 2002.
- SCHUBERT, Frank N.; KRAUS, Theresa L. **Tempestade do Deserto: Operações da Guerra do Golfo**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998.
- SERRANO, Franklin. Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar-Flexível. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. p. 179-223. Petrópolis: Vozes, 2004.
- SILVER, Beverly J; SLATER, Eric. As Origens Sociais das Hegemonias Mundiais. In: ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. (org.). **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Cap. 3. p. 161-226. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2001.
- SINGLETON, John D. Slaves or Mercenaries? Milton Friedman and the Institution of the All-Volunteer Military. **Center for History of Political Economy Seminar**. Duke University, 2014.
- STEWART JR, Walter S. Exército de Voluntários: Ainda Podemos Reivindicar que é um Sucesso? **Military Review - Edição Brasileira**, Forte Leavenworth, n. 1, p. 26-34, Janeiro-Fevereiro 2007.
- TAPIA, Jorge; ARAÚJO, Angela M. C. **Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate**. Campinas: UNICAMP, 1991.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da C.; FIORI, José. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 1º Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luis Gonzaga. A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. p. 111-138. Petrópolis: Vozes, 2004.
- TERRES, Helena Marcon. Reestruturação do Complexo Militar-Industrial Estadunidense no Pós-Guerra Fria: A Política de Fusões e Aquisições de Clinton. In: **IX ENABED - Forças Armadas e Sociedade Civil: Atores e Agendas da Defesa Nacional no Século XXI**, 2016, Florianópolis. Anais Eletrônicos do IX ENABED, 2016.
- TILLY, Charles. **Coercion, Capital and European States AD 990-1990**. 1º Edição. ed. Cambridge: Basil Blacwell Inc, 1990.

- TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: **Bringing the State Back In**. EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOPCOL, Theda (org.). p. 169-187. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- TOFFLER, Alvin; TOFFLER, Heidi. **Guerra e Anti-Guerra: Sobrevivência na Aurora do Terceiro Milênio**. Rio de Janeiro: Record, 1994.
- TREBILCOCK, C. "Spin-Off" in British Economic History: Armaments and Industry, 1760–1914. **The Economic History Review**, v. 22, n. 3, p. 474–490, dez. 1969.
- VAROUFAKIS, Yanis; HALEVI, Joseph; THEOCARAKIS, Nicholas. **Modern Political Economics: Making Sense of the Post-2011 World**. New York: Routledge, 2011.
- VICKY, Alain. Soldados africanos para guerras norte-americanas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 03 de Junho de 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1214>>. Acesso em 02 de Julho de 2016.
- VIZENTINI, Paulo G. F. (org) **A Grande Crise: A Nova (Des)ordem Internacional dos Anos 80 aos 90**. 1ª Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1992.

*Recebido em 02 de janeiro de 2017.
Aprovado em 17 de julho de 2017.*

RESUMO

Este trabalho busca analisar a economia política dos condicionantes do intervencionismo estadunidense que se configurou a partir do final da Guerra Fria. Para tanto, as mudanças na estrutura das Forças Armadas efetivadas desde o fim da Guerra do Vietnã serão observadas sob o viés das relações entre Estado e Mercado.

Palavras-chave: Política de Defesa dos Estados Unidos; Estrutura das Forças Armadas, Economia Política Internacional.

ABSTRACT

This work aims to analyze the political economy of the United States interventionist policies since the end of the Cold War. In order to do so, the transformations in the Armed Forces Structure since the Vietnam War shall be observed under the prism of State-Market relations.

Key-words: United States Defense Policy; Armed Forces Structure; International Political Economy.