

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

Um Novo Mercenarismo.

Borne Ferreira Thiago.

Cita:

Borne Ferreira Thiago (2010). *Um Novo Mercenarismo*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/818>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Um Novo Mercenarismo? A Privatização da Guerra do Iraque

Thiago Borne Ferreira

tborne@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Area Tematica: Relaciones Internacionales

Subarea Tematica: Problemas de Agenda Internacional

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Resumo: Conforme o nome indica, as Empresas de Segurança Privada (PSCs) e as Empresas Militares Privadas (PMCs) são entidades particulares destinadas à realização de fins de segurança, patrulhamento, intervenção e resolução de conflitos e que possuem forças militarizadas em regime de contrato. Enquanto forças privadas, fogem ao ordenamento jurídico de qualquer Estado soberano, embora sejam por eles contratadas. Apesar de o mercenarismo ser um fenômeno antigo, o emprego dessas empresas só veio a se consolidar a partir do final da Guerra Fria, marcando um importante momento de transição sistêmica no plano internacional e apontando para o término da hegemonia norte-americana.

Palavras Chave: Mercenários, Empresas de Segurança Privada (PSCs), Empresas Militares Privadas (PMCs), Revolução nos Assuntos Militares (RMA), Guerras Irregulares, Estados Unidos, Guerra do Iraque.

Resumen: Conforme el nombre indica, las Empresas de Seguridad Privada (PSCs) y las Empresas Militares Privadas (PMCs) son entidades particulares destinadas a fines de seguridad, guardia, intervención y resolución de conflictos y que poseen fuerzas militarizadas en régimen de contrato. Una vez que son fuerzas privadas escapan del ordenamiento jurídico de cualquier Estado soberano, aunque por ellos sean contractadas. A pesar de que el mercenarismo sea un fenómeno antiguo, la utilización de esas empresas solo se consolidó a fines de la Guerra Fría, marcando un importante momento de transición sistémica en el plan internacional y apuntando para el término de la hegemonía norte-americana.

Palabras Clave: Mercenarios, Empresas de Seguridad Privada (PSCs), Empresas Militares Privadas (PMCs), Revolución en Temas Militares (RMA), Guerras Irregulares, Estados Unidos, Guerra de Iraq.

1. Introdução

Em 29 de agosto de 1512, tropas mercenárias espanholas integrantes da chamada Liga Santa¹ derrotaram os florentinos em Prato e puseram fim à breve independência republicana que Florença conquistara em 1494. Na ocasião, o secretário da Chancelaria da República de Florença, Nicolau Maquiavel, foi preso, torturado e, quase um ano depois, liberado, retirando-se então para sua propriedade na Toscana.² Foi nos anos desse retiro forçado – que se estendeu de 1513 a 1520 – que Maquiavel escreveu suas três grandes obras teóricas: *O Príncipe* (1513), *Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio* (1513-1521) e *A Arte da Guerra* (1519-1520). Ainda que seja necessário reconhecer a importância atribuída a *O Príncipe*, é inegável o fato de que os três trabalhos compõem em conjunto o núcleo do pensamento maquiaveliano sobre a política.

A Arte da Guerra é um tratado de estratégia militar dividido em sete livros, cuja tese principal é que se deve pensar a problemática militar dos modernos à luz das lições dos antigos, notadamente dos romanos, os quais, como ninguém, foram capazes de organizar-se militarmente. No primeiro livro, Maquiavel dedica-se a defender a tese de que o *deletto*³ realizado entre os súditos, ou entre os nacionais, é a melhor forma de se obter um exército confiável, em contraste com os então frequentes apelos a tropas mercenárias. A preocupação maior dessa primeira parte é a de introduzir o princípio de que “um exército nacional, comprometido com a defesa direta do território do qual se origina o grosso da tropa e das pessoas que lhe são próximas, é a forma ideal de enfrentar o desafio de ter um povo capaz de defender a si mesmo” (TORRES, 2008:12).

Ao voltar seu olhar para os mercenários, Maquiavel atentava para análise de um fenômeno recorrente na humanidade. Soldados de aluguel têm atuado em operações militares desde tempos remotos. Os primeiros registros de atividade mercenária remetem à época da construção do Império Egípcio, em cerca de 3000 a.C. O que talvez tenha passado despercebido para Maquiavel foi o fato de que mesmo os antigos

¹ A Liga Santa foi uma coligação de diversos estados europeus formada sob iniciativa do Papa Júlio II em 1511 a fim de reforçar os Estados Pontifícios e, sobretudo, de defender os estados italianos da mira expansionista do rei de França, Luís XII.

² Nicolau Maquiavel nasceu em Florença, na Itália, em 3 de maio de 1469, e morreu em 2 de junho de 1527, também em Florença. Serviu a corte de Cesare Borgia, governante inescrupuloso e enérgico, até os Médicis derrubarem a República, em 1512, quando Maquiavel foi deposto e exilado. Em 1519, voltou à Florença anistiado e passou a exercer funções político-militares. Em 1527 foi restaurada a República e Maquiavel excluído da política.

³ O recrutamento forçado que serve de base para a triagem dos melhores soldados.

reverenciados por ele em *A Arte da Guerra* incorreram no erro de confiar sua segurança a contratantes privados. No início do século quinto, o Império Romano, já dividido, seria tão dependente da mão-de-obra mercenária a ponto dessa dependência ser apontada como uma das principais causas para o declínio do Império (LANNING, 2005:33).

O término da Guerra dos Cem Anos (1337-1453) deixou um grande número de soldados experientes desempregados por toda a Europa. A partir de então, esses soldados organizar-se-iam em grupos autônomos de mercenários e ofereceriam seus serviços a quem os melhor pagasse. Aqueles que se dirigiram à Itália passariam a assinar seus contratos como *condottieri*, o termo italiano para *contratar*. Na mesma época, mercenários suíços ficariam conhecidos por suas habilidades e extrema lealdade como guardas especiais para reis e líderes militares. A Guarda Suíça do Vaticano foi estabelecida em 1505, e é hoje a companhia mercenária mais antiga em atuação.

Mas se por um lado Maquiavel não foi capaz de perceber a influência negativa das tropas mercenárias sobre Roma, apontou para o fato que talvez resuma a natureza do combatente contratado: a necessidade da existência de guerras. Em oposição a isso, Maquiavel identificou a necessidade do Estado de manter o monopólio do uso da força:

“Deve então uma cidade bem-ordenada desejar que as práticas militares sejam usadas nos tempos de paz para exercícios e nos tempos de guerra por necessidade e por glória, e só ao poder público deixar usá-la como arte, como fez Roma. Qualquer cidadão que em tal exercício tem outro fim não é bom; e não é bem-ordenada qualquer cidade que se governe de outra forma” (MAQUIAVEL, 2008:35).

E ensinou o governante a manter um exército confiável “por meio de uma ordenança” (MAQUIAVEL, 2008:38), *ordinanza*, ou seja, um exército regular ou permanente que se opõe ao exército de mercenários. Mas, antes de tudo, é necessário que encontrar os homens, fazer a seleção daqueles que integrarão as tropas, ou o *deletto*. Nisso, “convém dizer que cada república e cada reino deve escolher os soldados de seu território. [...] Porque se vê, pelos exemplos dos antigos, como bons soldados se fazem à custa de exercícios, no país que for [...]. Escolhendo-os em outros lugares, não se pode chamar *deletto*, porque *deletto* quer dizer subtrair os melhores de uma província e ter poder de escolher tanto os que não querem quanto os que querem combater. Não se pode, portanto, fazer esse *deletto* senão nos lugares submetidos a ti, porque não podes

subtrair quem quiseres nos territórios que não são teus, mas trazer aqueles que querem combater” (MAQUIAVEL, 2008:40).

Mas em meio aos ajustes sociais e políticos do início da Era Moderna, as palavras de Maquiavel foram esquecidas, e a Guerra dos Trinta Anos foi marcada por violentas batalhas travadas, em sua maioria, por soldados da fortuna. O agravamento do caos sistêmico decorrente do conflito colocou em oposição as lógicas capitalista e territorialista de poder (ARRIGHI, 1996). Na gênese do Estado moderno e do novo sistema interestatal capitalista, a revolução militar resultante da Guerra e a destruição levada à Europa colocaram os mercenários no limbo da história. A partir de então, o termo adquiriria a conotação negativa que manteve até a atualidade.

Quase cinco séculos depois de Maquiavel, soldados contratados voltaram a ser atores importantes das guerras. Novamente o caos tomou conta do sistema mundial, anunciando uma nova crise hegemônica. Dessa vez, o término da Guerra Fria deixou um grande número de soldados experientes desempregados por todo o mundo. A partir de então, esses soldados organizar-se-iam em Empresas de Segurança Privadas (PSCs) e em Empresas Militares Privadas (PMCs) e ofereceriam seus serviços àquele que desse o lance mais alto.⁴ A história, então, se repete. O papel desempenhado por essas empresas na Guerra do Iraque chamou a atenção pública internacional em sua direção, e parece inevitável não compará-las aos mercenários que lutaram a Guerra dos Trinta Anos.

Não se sabe ao certo o número exato de contratistas que atuam no Iraque.⁵ Enquanto que os dados oficiais da Coalizão apontam para cerca de dez mil homens, algumas estimativas afirmam que esse número pode chegar a trinta mil (IISS, 2007). Discrepâncias à parte, o fato é que as PSC/PMCs constituem o segundo maior poder no Iraque depois do Pentágono e compreendem um mercado global estimado em cem bilhões de dólares.

Esses números representam uma tendência importante. Significam que uma maior parte das missões do exército norte-americano está sendo assumida hoje em dia por corporações militares privadas. Nesse sentido, privatizaram-se, sobretudo, serviços de logística, transporte e fornecimento, delegando-se tais tarefas a companhias que, em grande parte, foram fundadas por antigos militares. Enquanto que para a operação *Desert Storm*, realizada em 1991, somente um entre cada cinquenta membros do corpo

⁴ Os acrônimos referem-se aos termos originais em inglês, respectivamente *Private Security Companies* e *Private Military Companies*.

⁵ O termo *contratista* deriva do inglês *contractor*, e é utilizado para designar o funcionário de uma PSC/PMC.

expedicionário americano era contratado, em 2003, quando do início das novas operações no Iraque, a proporção passou a ser de um para cada dez. Em outras palavras, 10% das tropas passou a ser composto por soldados contratados (IISS, 2007). Analogamente, segundo cálculos do Escritório de Accountability do Governo Norte-Americano, *US Government Accountability Office* (GAO), 10% dos 13,8 milhões de dólares utilizados entre 1995 e março de 2000 para as missões militares americanas nos Bálcãs foram dirigidos às PSC/PMCs (AZZELLINI & KANZLEITER, 2003).

O objetivo deste trabalho é entender as causas do fenômeno social representado pelo uso de agentes privados nas guerras, especialmente no período do pós-Guerra Fria. A pesquisa será norteadada pela idéia de que o ressurgimento do mercenarismo, na figura das PSC/PMCs, é característica de um momento de crise sistêmica. Dessa sorte, serão analisadas as principais características desses atores e o papel que desempenham na Política de Defesa dos Estados Unidos, mais precisamente, o seu emprego na Guerra do Iraque.

2. Um Novo Mercenarismo?

A guerra do Iraque constituiu terreno fértil para as firmas empreiteiras e fornecedoras do Pentágono. Permitiu a transferência para essas corporações de numerosos recursos públicos, por meio de contratos para a prestação de serviços, realização de obras, e renovação do material bélico. Nesse sentido, foram também privatizadas diversas funções militares e de inteligência: as Empresas de Segurança Privada (PSCs) e as Empresas Militares Privadas (PMCs) estiveram presentes em todo o país, respondendo por 20 a 30% dos serviços essenciais prestados aos militares (BANDEIRA, 2005). O Quadro 1 agrupa os cinco maiores contratistas operando no Iraque em abril de 2008.

QUADRO 1. CINCO MAIORES CONTRATISTAS NO IRAQUE (ABRIL/2008)*		
Contratista	Valor Destinado (US\$ Bilhões)	Valor Gasto (US\$ Bilhões)
DynCorp	1,424	1,255
Bechtel National, Inc.	1,214	1,177
Environmental Chemical Corporation	1,025	0,900

FuorAMEC, LLC	0,941	0,934
AECOM, Government Services, Inc.	0,705	0,422
Baseado em SIGIR, 2008.		
*Inclui empresas de caráter militar e não-militar.		

Apesar de ainda hoje existirem mercenários semelhantes àqueles da época de Maquiavel, as PSC/PMCs representam o próximo passo na cadeia de evolução da privatização dos serviços militares. De acordo com Singer (2008), “a nova onda de agentes militares privados é composta essencialmente de companhias comerciais. Elas são hierarquicamente organizadas através de negócios registrados, operam e competem abertamente – na maioria dos casos –, e são verticalmente integradas em um mercado mundial mais abrangente” (SINGER, 2008:45).⁶ Desse processo de corporativização emergem diversas características que as diferenciam dos mercenários do passado.

Primeiro, essas empresas são organizadas na forma de negócios, no sentido mais comercial da palavra. Enquanto que mercenários tendem a se organizar de forma temporal e *ad hoc*, as PSC/PMCs formam complexos permanentes e claramente hierarquizados, capazes de competir e sobreviver no mercado internacional. Além disso, esse tipo de corporação visa alcançar lucros extraordinários no longo prazo. Para tanto, funcionam como empresas registradas capazes de fazer uso de complexos sistemas de financiamento corporativo. Grupos mercenários, por sua vez, estão mais interessados no lucro pessoal de curto prazo: uma vez pagos, desmantelam-se a espera de um novo contrato. Nesse caso, como ocorria na Idade Moderna, a ação está centrada fundamentalmente no indivíduo, ao passo que as PSC/PMCs tendem a possuir uma abordagem mais voltada à manutenção da estrutura da companhia.

Outro ponto relevante é o de que as PSC/PMCs competem no mercado global como atores legítimos. Diferentemente dos mercenários, atores internacional e legalmente marginalizados, PSC/PMCs são consideradas entidades legais vinculadas aos seus contratantes por instrumentos reconhecidos e, em alguns casos, aos seus Estados de origem por leis que requerem não apenas um registro público, mas também relatórios periódicos de atividades e licenças para contratos no exterior. Esse status de negócio registrado as diferencia dos mercenários que geralmente devem atuar na sombra da lei.

⁶ “The newest wave of private military agents are commercial enterprises first and foremost. They are hierarchically organized into registered business and trade and compete openly (for the most part) and are vertically integrated into the wider global marketplace” (SINGER, 2008:45).

As PSC/PMCs também são capazes de oferecer aos seus clientes uma gama muito mais variada de serviços do que os grupos mercenários. Aliás, a própria clientela dessas empresas tende a ser muito mais diversificada do que aquela que recorre aos soldados da fortuna. Não apenas Estados, mas também Organizações Internacionais como as Nações Unidas, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e mesmo outras empresas comumente alugam os serviços de PSC/PMCs. Dessa sorte, muitas delas são capazes de trabalhar para múltiplos clientes em múltiplos mercados e teatros de operação simultaneamente. As modernas PSC/PMCs possuem escritórios em diversos países e contratos por todo o mundo (ROSEN, 2005:143). A abordagem corporativa e a abertura do mercado internacional da segurança também criam padrões mais eficientes de recrutamento para as privadas. Nesse sentido, é comum que elas organizem processos públicos de seleção, geralmente anunciados em jornais e revistas especializadas. Dentre os funcionários em potencial, estão sempre ex-soldados que, por já possuírem amplos conhecimentos nas artes da guerra, ou deterem alguma qualidade específica, geram ganhos de eficiência às empresas que não precisam despender recursos em programas de treinamento. Esse tipo de seleção proporciona aos empregados dessas firmas níveis de disciplina e coesão dificilmente encontrados entre forças mercenárias (SINGER, 2008:47).

Finalmente, essas firmas se diferenciam dos grupos mercenários pelas complexas relações extra-industriais que possuem. Muitas detêm vínculos próximos com bancos e instituições financeiras, ou fazem parte de conglomerados industriais mais amplos. Esses elos dão às PSC/PMCs a legitimidade necessária para que elas atuem no Sistema Internacional sem levantar maiores suspeitas, além de maior acesso ao capital financeiro necessário ao seu próprio desenvolvimento e expansão. O Quadro 2 resume as principais diferenças entre PSC/PMCs e mercenários.

QUADRO 2. MERCENÁRIOS X EMPRESAS DE SEGURANÇA/MILITARES PRIVADAS		
	Mercenários	PSC/PMCs
Organização	Individual Temporal ou <i>Ad Hoc</i>	Corporativa Hierarquizada Permanente Eficiente Competitiva
Motivação	Remuneração Individual Curto Prazo	Lucros Extraordinários Longo Prazo
Serviços	Operações de Combate	Diversificados (treinamento, logística,

	Único Cliente	inteligência) Vários Clientes (Simultaneamente)
Recrutamento	Pouco Transparente	Público e Especializado
Conexões	Independentes	Vinculadas (Mercado Financeiro e Conglomerados)
Baseado em SINGER, 2008.		

3. A Hegemonia Norte-Americana e as Guerras do Século XXI

O auge dos exércitos privados é resultado direto de uma série de eventos políticos e econômicos que tiveram início com o final da Guerra Fria ou que, a partir de então, passaram a adquirir maior relevância. Nesse sentido, a aplicação mundial de um modelo neoliberal capitalista desde meados dos anos 1970 é um fator chave. No paradigma do neoliberalismo, o imperativo da privatização vale para o exército tanto quanto para outros setores que costumavam ser funções exclusivas do Estado, como por exemplo, os sistemas de educação e de saúde (SINGER, 2003).

“Juntamente com desenvolvimentos e mudanças nos campos da segurança e da tecnologia militar no período do pós-Guerra Fria, o rápido crescimento do processo de privatização e de minimização do setor público contribuiu para a sua própria aceleração e emergência. A segurança – uma função originalmente de responsabilidade estatal – está começando a ser realizada por atores não governamentais ou ‘privados’, semelhantemente ao que ocorre nos campos do comércio e das finanças” (ZABCI, 2007).⁷

Além disso, avanços nas tecnologias militares e nos métodos de condução da guerra prepararam o terreno para a expansão da indústria da segurança privada.

“Se por um lado terminaram as guerras entre as ‘super potências’ e as fronteiras entre conflitos internos e internacionais desapareceram, avanços tecnológicos eliminaram a necessidade por grandes exércitos lutando no campo de batalha. Em guerras que dependem de alta tecnologia, mais expertos são necessário, e eles são recrutados, em sua maioria, no setor privado” (ZABCI, 2007).⁸

⁷ “Along with developments and changes in the fields of security and military technology in the post-Cold war period, increasing rapidity in the process of the privatisation and minimisation of the public sector is a leading factor that has both triggered and accelerated its emergence. Security – a function formerly existing solely under the state’s responsibility – is coming to be performed by non-governmental or ‘private’ actors, as is already the case in the fields of trade and finance” (ZABCI, 2007).

⁸ “As on the one hand, wars between the ‘super powers’ came to an end and the boundary between internal and international conflicts disappeared, technological advancements on the other hand eliminated the need for large armies to fight on battlefields. In wars that rely on high technology, more experts are needed, and they are mostly gathered from the private sector” (ZABCI, 2007).

Mas o emprego das PSC/PMCs também pode ser entendido como parte de um fenômeno mais amplo, vinculado à crise da hegemonia norte-americana no Sistema Internacional. Essa idéia baseia-se no conceito de Charles Tilly das atividades estatais como faces complementares da organização e da monopolização da violência. Seja o que for que os governos façam, eles se destacam das outras organizações pela tendência a monopolizar os meios concentrados de violência. Essa tendência concretiza-se em quatro tipos de atividade: (a) proteção; (b) formação do Estado; (c) guerra; e (d) extração. A “proteção” é o produto mais característico das atividades governamentais. Como ressalta Tilly, o termo é capaz de evocar dois significados distintos: “a imagem reconfortante do amigo poderoso que oferece defesa contra o perigo” – a proteção legítima –; e “a imagem sinistra do golpe do malfeitor, que obriga os mercadores a pagar tributo para evitar danos que o próprio malfeitor, tácita ou abertamente, ameaça usar” – o golpe de proteção (ARRIGHI, 2008:263).

Por isso, argumenta Tilly, muitas vezes a oferta de proteção feita pelos governos pode ser classificada como extorsão:

“Na medida em que as ameaças contra as quais um dado governo protege seus cidadãos são imaginárias ou consequência de suas atividades, o governo organizou uma extorsão disfarçada de proteção. Como é comum que os próprios governos simulem e até inventem ameaças de guerra externa, e como muitas vezes as atividades repressora e extrativa dos governos constituam as maiores ameaças imediatas ao meio de vida de seus próprios cidadãos, muitos governos funcionam essencialmente do mesmo modo que os golpistas. É claro que há uma diferença: os golpistas, pela definição convencional, trabalham sem a santidade dos governos” (TILLY, 1985:171).⁹

Para o autor, a legitimidade dos detentores de poder depende muito menos do consentimento daqueles sobre quem o poder é exercido do que do consentimento de outros detentores de poder. Por isso é muito mais provável que outras autoridades confirmem as decisões da autoridade questionada que controla uma força substancial, com medo de retaliação e desejo de manter o ambiente estável. Por isso, quanto maior a monopolização dos meios concentrados de violência, maior a credibilidade da pretensão de um governo específico de oferecer proteção.

⁹ “*To the extent that the threats against which a given government protects its citizens are imaginary or are consequences of its own activities, the government has organized a protection racket. Since governments themselves commonly simulate, stimulate, or even fabricate threats of external war and since the repressive and extractive activities of governments often constitute the largest current threats to the livelihoods of their own citizens, many governments operate in essentially the same way as racketeers. Racketeers, by the conventional definition, operate without the sanctity of governments*” (TILLY, 1985:171).

“Isso envolve a eliminação ou neutralização dos rivais, tanto dentro de seu domínio territorial (formação do Estado) quanto fora dele (guerra). E como a proteção, a formação do Estado e a guerra exigem recursos financeiros e materiais, a extração consiste em atividades por meio das quais os governos obtêm esses recursos. Realizadas com eficácia, cada uma dessas quatro atividades ‘em geral reforça as outras’” (ARRIGHI, 2008:264).

O modelo de Tilly enfatiza, portanto, a complementaridade entre as quatro atividades do Estado que asseguram o sucesso governamental na monopolização dos meios concentrados de violência em nível nacional. Em contraste, Arrighi (2008) afirma que, no caso norte-americano, o governo vem tentando organizar e monopolizar os meios concentrados de violência em nível global. Por isso, para que o modelo de Tilly pudesse ser aplicado nesse caso, seriam necessárias duas ressalvas. Primeiro, que a formação do Estado mundial reduz a distinção entre as atividades que formam o Estado e as que fazem a guerra, já que o futuro Estado mundial reivindica o mundo inteiro como domínio possível e, portanto, rejeita a distinção entre domínios intra-Estado e inter-Estados. Segundo, como a “santidade dos governos” ainda pertence aos Estados nacionais, o futuro Estado mundial enfrenta mais dificuldades para se apresentar como organizador de “proteção legítima” e não de “golpe de proteção”.

O projeto de governo mundial norte-americano teve início após a Segunda Guerra Mundial e obteve relativo sucesso até o final da década de 1960, quando a situação favorável dos Estados Unidos começou a mudar a partir de uma crise sinalizadora de sua própria hegemonia. O marco da crise foi a Guerra do Vietnã, travada em um ambiente social, cultural e politicamente hostil concomitantemente ao fortalecimento da Europa e Ásia oriental como concorrentes econômicos e à acumulação de lucros das multinacionais norte-americanas em mercados financeiros extraterritoriais, privando o governo dos Estados Unidos da tão necessária receita fiscal. Como resultado dessa combinação de circunstâncias, o poderio militar norte-americano perdeu credibilidade e o padrão ouro-dólar desmoronou. Para agravar a situação, a ONU, outrora guiada abertamente pelos ideais políticos norte-americanos, transformaram-se em caixa de ressonância das queixas do Terceiro Mundo, gerando pouca legitimidade para o exercício dos Estados Unidos nas funções governamentais mundiais. Assim, após uma década de crise cada vez mais profunda, o governo Reagan deu início à transformação da proteção norte-americana legítima em golpe de proteção.

Dessa sorte, não foram os neoconservadores¹⁰ do governo Bush que começaram a transformação dos Estados Unidos de protetor legítimo em golpista, uma vez que quando chegaram ao poder a transformação já estava em estágio avançado. Mas ao forçá-la demais, sem querer acabaram mostrando seus limites, tanto militares quanto econômicos. Assim, a tentativa de mostrar que o poderio militar norte-americano conseguiria policiar o mundo de maneira eficaz ao mesmo tempo em que o país tentava assegurar sua centralidade na economia política global fracassou em ambos os aspectos, e esse fracasso pode ser atribuído ao exagero na aplicação do golpe da proteção mundial. Menos de um ano depois de os Estados Unidos invadirem o Iraque, as notícias do mundo todo mostravam que “a imagem reconfortante da proteção norte-americana cedera lugar à imagem sinistra em que os Estados Unidos tentavam intimidar o mundo para que este se ajustasse a sua pauta de política externa” (ARRIGHI, 2008:268).

Isso mostra que o novo imperialismo do Projeto para o Novo Século Norte-Americano¹¹ marca provavelmente o fim da luta de sessenta anos dos Estados Unidos para se tornar o centro organizador de um Estado mundial. No Iraque, assim como no Vietnã, a crescente dificuldade dos Estados Unidos superar a resistência de um adversário militar comparativamente insignificante comprometeu a credibilidade do poderio norte-americano no mundo em geral. Dessa forma, nem mesmo o ressurgimento da riqueza americana que procedeu da queda da União Soviética e que foi responsável, nos anos 1990, por importantes mudanças nas tecnologias militares, das quais falaremos em seguida, foi capaz de retirar o país da situação de crise de hegemonia em que se inseriu no final dos anos 1960.

A *belle époque* (ARRIGHI, 2008) norte-americana dos anos 1990 propiciou um processo de modificação da lógica militar dos Estados Unidos conhecido como Revolução nos Assuntos Militares, *Revolution in Military Affairs* (RMA). A partir dessa nova abordagem, a condução da guerra deixaria de ser baseada tão incisivamente no combate direto em solo e passaria a adotar plataformas marítimas e aéreas como

¹⁰ Neoconservadorismo (ou *Neoccon*) é uma corrente da filosofia política que surgiu nos Estados Unidos a partir da rejeição do liberalismo social e do relativismo moral no final da década de 1960. O neoconservadorismo estadunidense enfatiza a política externa como aspecto mais importante das responsabilidades de um governo, com o fim de manter o papel dos Estados Unidos como única superpotência, condição indispensável para a manutenção da ordem mundial. A corrente exerceu importante influência sobre os governos de Ronald Reagan e do ex-presidente, George W. Bush.

¹¹ O Projeto para o Novo Século Americano, *Project for the New American Century* (PNAC), é um grupo político-ideológico fundado em 1997 na cidade de Washington DC. Seu principal objetivo é promover a liderança global norte-americana e uma política de fortalecimento militar e lucidez moral. Estima-se que o PNAC tenha exercido grande influência sobre os altos escalões da administração Bush, influenciando, inclusive, as decisões relativas à Guerra do Iraque.

principais meios de suporte das operações. Isso significou amplos investimentos no desenvolvimento de novas tecnologias¹² capazes de prover as tropas terrestres de informações mais precisas no próprio teatro de operações. A idéia por trás da mudança era minimizar os efeitos da fricção¹³ oriundos de combates prolongados através de homens mais bem informados e equipados. Os defensores dessa nova agenda militar norte-americana vislumbravam um futuro para as guerras no qual termos como “dominação informacional” e conceitos do tipo “veja primeiro, aja primeiro, finalize decisivamente” tornar-se-iam centrais (IISS, 2006:411).¹⁴

De fato, mudanças importantes ocorreram no início do século XXI, e o ambiente de conflito atual representa uma nova era para guerra. Contudo, infelizmente não era esse o ambiente que os Estados Unidos esperavam. Mesmo com controle e domínio total da informação, os exércitos americanos têm enfrentado campanhas cada vez mais complexas e letais, em terrenos urbanos¹⁵ e contra inimigos irregulares e invulneráveis a muitas das tecnologias que serviram de base à RMA.¹⁶

Essa transformação do ambiente de conflito e as conseqüências da nova agenda militar norte-americana associada à RMA revelaram uma característica importante da guerra no começo do novo século: a preponderância militar americana baseada nos métodos convencionais de promoção da guerra. O status de potência hegemônica rendeu aos Estados Unidos uma praticamente invencibilidade na aplicação tradicional da força. As guerras tendiam, portanto, até o final do século passado, a ser breves, intensas e desbalanceadas a favor dos Estados Unidos, seus aliados, ou do lado que mais se assemelhasse as suas capacidades. Isso permitiu que os Estados Unidos alcançassem vitórias rápidas em boa parte dos conflitos nos quais esteve envolvido ao longo da década de 1990. Por outro lado, foi para esse ambiente de conflito que os planejadores militares americanos traçaram seus planos ao adotar a RMA, ignorando,

¹² Tecnologias estas baseadas, sobretudo, no aprimoramento da guerra eletrônica.

¹³ Ver nota 14.

¹⁴ “*Information dominance*” e “*see first, act first, finish decisively*”, respectivamente.

¹⁵ Dunnigan (2003) aponta para a vantagem que o defensor adquire em relação ao atacante nesse tipo de terreno. Em 1998, por exemplo, o Pentágono realizou um exercício de guerra simulando uma possível invasão iraniana à capital da Arábia Saudita, Riydah. Na ocasião, as forças da OTAN sofreram 40 mil baixas, entre mortos, feridos e desaparecidos, na tentativa de tomar a cidade (DUNNIGAN, 2003:25).

¹⁶ “*Instead of ‘network-centric warfare’ based upon electronic sensor-to-shooter networks and precision targeting systems, advanced forces are enmeshed in what has been described as ‘netwars’ based on agile and adaptive human networks*” (IISS, 2005:411).

possivelmente, a máxima clausewitziana de que existem diferenças entre a guerra real e aquela encontrada nos livros.¹⁷

Talvez não surpreendentemente, os atuais e potenciais inimigos dos Estados Unidos também perceberam que a superioridade militar norte-americana esteve sempre baseada na promoção de guerras convencionais, e passaram a agir de modo a minimizar essas vantagens. Agentes não estatais, como a Al Qaeda, desenvolveram as chamadas abordagens assimétricas da guerra, que os permitiu contornar o poderio militar dos Estados Unidos através da promoção de operações em ambientes onde a tecnologia americana não pudesse ser, no mínimo, plenamente utilizada.

Mas é claro que a Al Qaeda não foi o único ator não estatal a adotar os métodos assimétricos para contrabalançar o poderio norte-americano. Enquanto terroristas e grupos insurgentes buscaram evitar essa supremacia pela via irregular, outros atores internacionais tentaram fazê-lo pela aquisição de capacidades que representassem perigos iminentes aos Estados Unidos, como armas de destruição em massa, tecnologias de dissuasão¹⁸, ou a combinação de ambos. Assim, enquanto a Coreia do Norte e o Irã tentaram contrapor a superioridade convencional norte-americano pela aquisição de armas nucleares, Saddam Hussein tratou de promover uma transformação em seu exército, transformando-o em uma espécie de guerrilha e desenvolvendo uma rede de contatos com grupos terroristas regionais e transnacionais (IISS, 2006).

Conseqüentemente, a guerra convencional parece ter perdido, pelo menos por hora, sua preponderância como principal forma de promoção da violência. Ao mesmo tempo, a alegada superioridade dos Estados Unidos cria um tipo de “comportamento de prevenção assimétrico” em seus adversários, o que torna a vitória através dos meios convencionais de guerra ainda menos passível de ocorrer.

¹⁷ Para Clausewitz, as guerras reais diferem da guerra abstrata porque as condições idealizadas nunca se verificam. A mobilização de forças não é instantânea; os acontecimentos são governados não apenas por uma casualidade estrita, mas também pelo acaso; os fatores psicológicos são determinantes de relevo nas decisões tomadas pelos homens. Clausewitz agrupa todas essas circunstâncias perturbadoras sob o conceito de *fricção*, alusão óbvia ao conceito análogo invocado pela física para explicar a discrepância entre processos mecânicos reais e ideais. “Na guerra, tudo é muito simples, mas a coisa mais simples é difícil”, afirma Clausewitz. “As dificuldades acumulam-se e levam a uma fricção de que ninguém faz corretamente idéia se não viu a guerra” (CLAUSEWITZ, 2003:83). Watts (1996) sistematizou, a partir da obra clausewitziana, oito elementos principais de fricção: (a) a natureza intrinsecamente perigosa da guerra; (b) as demandas físicas da guerra; (c) a imperfeição da informação na qual a guerra é baseada; (d) a resistência interna à própria força militar; (e) o acaso, cujas conseqüências os combatentes nunca podem prever; (f) os limites físicos e políticos ao uso da força militar; (g) a incerteza quanto às capacidades do inimigo; e, (h) desconexão entre os fins e os meios da guerra.

¹⁸ Aquelas que visam, por exemplo, destruir a camuflagem *stealth* de um caça.

A incapacidade dos Estados Unidos de atuar efetivamente frente às novas ameaças impostas pelos ambientes de guerra assimétrica não provocou no país, pelo menos até o momento, qualquer tipo de mudança em direção ao abandono da lógica da RMA. Muitos estrategistas norte-americanos ainda vêem o domínio dos métodos convencionais de promoção da guerra como a alternativa mais indicada para o enfrentamento das atuais e possíveis futuras ameaças à nação. A China, em especial, é vista como inimigo em potencial dos Estados Unidos. Isso não significa dizer, contudo, que os Estados Unidos desconhecem seu próprio ponto fraco. A importância do novo ambiente de guerra irregular já foi anunciada pela Revisão Quadrienal do Departamento de Defesa Norte-Americano de 2006, *US Department of Defense's 2006 Quadrennial Review (QDR)*, que o definiu como aquele que envolve atores não estatais ou métodos não tradicionais do uso da força.

“O Departamento de Defesa conduziu a Revisão Quadrienal de 2006 no quarto ano de uma longa guerra irregular em sua natureza. Os inimigos nesta guerra não são forças militares convencionais, mas redes globais de terrorismo que se utilizam do islamismo para promover ideais políticos radicais. Esses inimigos puderam encontrar maneiras de adquirir e utilizar armas nucleares e biológicas para assassinar milhares de americanos e de outros povos ao redor do mundo. Eles usam o terror, a propaganda e a violência indiscriminada numa tentativa de subjugar o mundo muçulmano sob uma teocracia radical e tirânica, ao mesmo tempo em que perpetuam o conflito com os Estados Unidos e seus aliados. Essa guerra demanda que os militares americanos adotem abordagem não-convencionais e indiretas” (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2006).¹⁹

Desta forma, pelo menos no nível conceitual, os analistas americanos já reconheceram a necessidade de reorientar suas agendas de segurança a partir desse novo ambiente de conflito caracterizado por ameaças complexas, difusas e irregulares. Não obstante, dada a imensa inércia que assola o complexo industrial-militar norte-americano, o jogo de interesses de determinados setores da sociedade no Congresso e as dificuldades psicológicas envolvidas em qualquer tentativa de mudança do pensamento

¹⁹ “*The Department of Defense conducted the 2006 Quadrennial Defense Review (QDR) in the fourth year of a long war, a war that is irregular in its nature. The enemies in this war are not traditional conventional military forces but rather dispersed, global terrorist networks that exploit Islam to advance radical political aims. These enemies have the avowed aim of acquiring and using nuclear and biological weapons to murder hundreds of thousands of Americans and others around the world. They use terror, propaganda and indiscriminate violence in an attempt to subjugate the Muslim world under a radical theocratic tyranny while seeking to perpetuate conflict with the United States and its allies and partners. This war requires the U.S. military to adopt unconventional and indirect approaches*” (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2006).

estratégico dominante, o QDR tende a produzir muito pouco efeito sobre o setor castrense dos Estados Unidos.

Isso significa que o ambiente de conflito dos próximos anos deverá de fato ser dominado pelas guerras irregulares complexas, conforme apontado em relatório do Conselho Nacional de Inteligência, *National Intelligence Council*, em dezembro de 2004:

“Os principais fatores que levaram ao surgimento do terrorismo internacional não devem desaparecer pelos próximos 15 anos [...] Economias deficitárias, afiliações étnicas, convicções religiosas intensas e novas perturbações à ordem internacional deverão se unir para criar a ‘tormenta perfeita’, gerando condições propícias para o surgimento de conflitos internos. As capacidades governamentais dos Estados, contudo, determinarão onde e com que extensão esses conflitos vão ocorrer. Aqueles Estados incapazes de satisfazer as expectativas de suas populações e de resolver as demandas conflitivas entre elas deverão viver as mais severas e mais freqüentes manifestações da violência [...] A probabilidade de um conflito de grande intensidade se tornar uma Guerra total nos próximos 15 anos é menor do que em qualquer momento do século passado” (US NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2004).²⁰

Dessa nova realidade da guerra surgem diversas implicações. A primeira, é que vencer a fase das “principais operações de combate” durante uma campanha militar pode não ser mais tão decisivo para por um fim à guerra. A fase convencional da Guerra do Iraque, que durou apenas 21 dias, por exemplo, foi irrefutavelmente ganha pela coalizão liderada pelos Estados Unidos. “Mas na prática a fase convencional é vista como um simples adorno à fase verdadeiramente decisiva da operação – a tentativa de substituir o regime Ba’athista²¹ por um governo estável, democrático e de orientação pró-ocidental: uma parte muito mais problemática do todo” (IISS, 2006:413).²²

²⁰ “The key factors that spawned international terrorism show no signs of abating over the next 15 years [...] Lagging economies, ethnic affiliations, intense religious convictions, and youth bulges will align to create a ‘perfect storm’, creating conditions likely to spawn internal conflict. The governing capacity of states, however, will determine whether and to what extent conflicts actually occur. Those states unable both to satisfy the expectations of their peoples and to resolve or quell conflicting demands among them are likely to encounter the most severe and most frequent outbreaks of violence [...] The likelihood of great power conflict escalating into total war in the next 15 years is lower than at any time in the past century” (US NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2004).

²¹ O partido Ba’ath é de orientação pan-arabista, e existe não só no Iraque, mas também no Líbano e na Síria. Era o partido ao qual pertencia Saddam Hussein e ao qual o atual presidente sírio, Bashar Al Assad é filiado. O Ba’ath segue uma ideologia baseada no socialismo e no nacionalismo, adaptados à cultura árabe e à sociedade islâmica.

²² “But in hindsight the conventional phase is seen as merely a curtain-raiser to the truly decisive phase of the operation – the attempt to replace the Ba’athist regime with a stable, democratic, Western-oriented government: a much more problematic enterprise, in the event” (IISS, 2005:413).

Além disso, uma vez que as guerras irregulares são, pelo menos por enquanto, travadas basicamente em ambientes terrestres, as forças de solo deverão continuar sendo o principal recurso na guerra pelos próximos anos. Isso significa dizer que o papel estratégico da força aérea e da marinha tende a ser menos relevante no combate diário.²³ Essa situação já se tornou evidente se considerarmos as demandas atuais do Departamento de Defesa norte-americano. Enquanto que o exército e os *marines* são amplamente empregados na maior parte das operações, sofrem com altos níveis de baixas e desgaste do pessoal e tem dificuldade em atingir as metas de recrutamento, as capacidades da força aérea e a marinha permanecem sub-utilizadas ao mesmo tempo em que são essas as armas que recebem maiores investimentos do governo sem contribuírem de fato nos esforços de guerra (IISS, 2006).

Agrava a situação o fato de o complexo-industrial norte-americano não estar pronto para suprir a demanda de equipamentos necessários ao combate em guerras irregulares. Uma vez que a RMA esteve baseada no desenvolvimento de diversas tecnologias sensíveis de alto valor agregado, o setor industrial dos Estados Unidos acabou se voltando a produção desses equipamentos. Considerando as altíssimas taxas de lucro oriundas da fabricação desse tipo de aparelhagem, há pouco investimento nos Estados Unidos visando o combate em ambientes de guerra irregular.

“Até que esse padrão mude, as forças militares ocidentais do século XXI serão marcadas por irrelevância e exasperação. Exércitos, marinhas, forças especiais e seus respectivos elementos de suporte aéreo e marítimo serão largamente utilizados, enquanto que as forças aéreas e marinhas estratégicas permanecerão irrelevantes para o ambiente de conflito contemporâneo. Isso não significa que tais forças devam ser abolidas: revela antes a necessidade de rebalanceamento e de abordagens inovativas que alcancem os graus de imaginação mostrados pelos inimigos assimétricos e permitam que as capacidades sejam utilizadas ao máximo. Esses são os elementos estratégicos que lideram o ambiente de conflito contemporâneo” (IISS, 2006:413).²⁴

²³ Também significa dizer que a infantaria continuará a ser o principal componente militar nas futuras operações norte-americanas (DUNNIGAN, 2003).

²⁴ “*Until this pattern changes, Western military forces in the twenty-first century will be marked by a combination of irrelevance and overstretch. Armies, marines, special forces and their supporting air and maritime elements will be heavily committed, while strategic air forces and navies will remain largely irrelevant to the contemporary conflict environment. This does not mean such forces should be abolished: rather it speaks of a need for re-balancing and for innovative approaches that match the degree of imagination shown by asymmetric adversaries, and allow the full range of capabilities to be brought to bear. These, then, are the strategic factors that drive the contemporary conflict environment*” (IISS, 2005:413).

No nível tático, apesar de surgirem alguns elementos novos, há algumas continuidades entre as antigas formas de guerra e o cenário emergente. Hoje os exércitos devem lidar com muitos adversários que por vezes ultrapassam a noção tradicional do oponente representado pelas forças armadas regulares de Estados. Isso cria um ambiente ambíguo e multilateral, dominado pela complexidade. Ao invés da tradicional construção bilateral – dois lados oponentes –, os exércitos agora se encontram em um “ecossistema” de conflito, que inclui numerosos atores armados e não armados capazes de impor sérias ameaças ao sucesso de uma missão, mas contra os quais a aplicação da força militar pode se tornar, na melhor das hipóteses, ao menos problemática. Assim, diferentemente do que ocorria nas guerras do passado, onde o objetivo principal era conquistar territórios – uma abordagem centrada no terreno – ou destruir em combate as forças inimigas – uma abordagem centrada no inimigo – os exércitos devem agora dominar todo o ambiente no qual se inserem.

É o que pode ser chamado de uma abordagem centrada no sistema (IISS, 2006). No novo ambiente de confronto proporcionado pela guerra assimétrica, os analistas militares foram forçados a reconhecer que as tropas amigas, os múltiplos adversários e populações neutras são todos parte de um único e abrangente sistema. No Iraque, “as ações que visam o rastreamento efetivo do inimigo, mas ignoram a população, mostram-se extremamente contraproducentes, enquanto que aquelas que tentam ganhar a confiança das pessoas são frustradas pela ação de grupos difusos de inimigos” (IISS, 2006:413).²⁵ Desse modo, nem uma abordagem centrada no terreno nem uma centrada no inimigo são suficientes para lidar com as novas ameaças.

Mas essa abordagem também traz algumas dificuldades no nível tático. Primeiro, a amplitude dos meios de comunicação atuais gera uma massa tão grande de expectadores, comentaristas e críticos da guerra que qualquer ação tomada por uma das partes pode ter repercussões negativas para o desenvolvimento da operação. Conforme as tropas americanas aprenderam no Iraque, ainda que a duras penas, o objetivo em se atacar um comboio pode não ser apenas destruir alguns veículos blindados, mas tentar capturar a atenção da mídia através da imagem daqueles veículos queimando, a fim de influenciar a opinião pública mundial. Além disso, os exércitos estão hoje ligados a outros agentes capazes de influenciar a tomada de ação no teatro de operações. São as

²⁵ “Actions that target the enemy effectively but alienate the population have proven highly counterproductive, while actions to win over the populace have been stymied by a range of inchoate enemy groups” (IISS, 2005:413).

forças policiais, os serviços de inteligência, agências humanitárias e, claro, as PSC/PMCs. Essa variedade de atores pode, muitas vezes, implicar em dificuldades para o manejo das operações.

Em adição, o terreno no qual as forças operam tornou-se altamente complexo. Parte do “comportamento de prevenção assimétrico” dos inimigos sido o de se mover em direção a terrenos nos quais as tecnologias norte-americanas não são capazes de operar plenamente. Com a urbanização crescente do terceiro mundo, atuar nesses terrenos complexos tem se tornado algo muito mais comum.²⁶

4. O Emprego das PSC/PMCs

É nesse ambiente, portanto, que surgem as PSC/PMCs. De maneira geral, as empresas que atuam no Iraque podem ser divididas em três categorias. Conforme proposto por Singer (2008), a “Tipologia da Ponta de Lança” separa as empresas de acordo com as principais funções que desempenham: (a) firmas de provisão militar; (b) firmas de consultoria militar; e (c) firmas de suporte militar.²⁷

As firmas de provisão militar têm seu foco voltado para o ambiente tático. Nesse sentido, são responsáveis pelo suprimento de homens para engajamento em combate direto. Alguns exemplos incluem as já inexistentes *Executive Outcomes* e *Sandline*, baseadas no Reino Unido e na África do Sul, respectivamente. Ambas as companhias sempre alegaram ser muito seletivas em relação aos seus clientes, insistindo que serviriam apenas a Estados soberanos. Atualmente, não existem registros oficiais de empresas desse tipo atuando no mundo. Isso não significa, logicamente, que funcionários dos demais tipos de empresa não possam ser engajados em eventuais combates, sobretudo quando é necessário responder ao fogo inimigo.

As firmas de consultoria militar fornecem treinamento e capacitação estratégica e administrativa aos seus contratantes. Apesar de essas companhias terem a capacidade de modificar os ambientes tático e estratégico do teatro de operações através dos serviços que oferecem, não se engajam em combate direto. O impacto dessas firmas no campo de batalha, contudo, é crucial, na medida em que a aplicação de treinamento e conhecimentos específicos na guerra é hoje tão importante quanto poder de fogo. Dentre

²⁶ Esse terreno complexo inclui três categorias: terreno físico complexo, terreno humano complexo e terreno informacional complexo.

²⁷ Respectivamente, (a) *military provider firms*; (b) *military consultant firms*; e (c) *military support firms* (SINGER, 2008).

os representantes desse setor, estão empresas como as norte-americanas *Vinnell* e *Military Professional Resources* (MPRI).

As firmas de suporte militar, por sua vez, fornecem serviços suplementares de logística e manutenção, inteligência, abastecimento, suporte técnico e transporte. Semelhantemente ao que ocorre na indústria, a terceirização das funções de abastecimento possibilita a construção de capacidades que o contratante sozinho não poderia suprir. Isso significa dizer que ao contratar empresas como a *Brown & Root Services* (BRS), os clientes têm a oportunidade de focar-se em outras atividades necessárias à condução dos conflitos. A Figura 1 é a representação gráfica da tipologia proposta por Singer.



Mas quais as vantagens em se privatizar a segurança? Em todos os processos de privatização, o fator econômico tem um peso crucial, e os governos podem economizar de diferentes maneiras através do emprego de contratistas. No que tange a provisão de segurança, pode ser mais barato contratar empresas privadas do que deixar que o setor público ou os militares tomem conta do problema. Isso por que, de modo geral, as PSC/PMCs têm custos correntes mais baixos do que as Forças Armadas.

Primeiro, por que empregam pessoal já treinado para as funções que deverão exercer; segundo, por que não necessariamente oferecem aos seus funcionários o amplo leque de benéficos que os Estados disponibilizam para seus soldados. Além disso, o emprego de PSC/PMCs permite uma melhor e mais eficiente alocação dos recursos estatais, uma vez que deixa os militares livres para desempenhar outras funções. Contudo, ainda não existem estudos precisos que confirmem essas hipóteses.

No que diz respeito aos ganhos de eficiência, o caráter fundamentalmente empresarial das PSC/PMCs evita o enfrentamento de qualquer tipo de burocracia estatal necessária para a mobilização dos efetivos regulares. Além disso, a própria mobilização das forças privadas tende a ser mais rápida e eficiente na alocação de seus recursos. Essa maior rapidez levou alguns autores, e algumas empresas, a acreditar que esse tipo de companhia poderia desempenhar um papel mais importante nas missões de paz da ONU, e não apenas oferecer seu suporte. Esse argumento é problemático, contudo, uma vez que a demora no envio das forças de manutenção da paz²⁸ provém do fato que os Estados membros da ONU devem aprovar a missão antes de enviar seus efetivos, bem como das dificuldades de se organizar esse tipo de operação. Ademais, dificilmente as discordâncias entre os Estados membros seriam amenizadas pelo uso de PSC/PMCs.

PSC/PMCs também permitem que os exércitos adquiram treinamentos específicos, que são geralmente bastante caros, através do setor privado. PSCs podem prover a o conhecimento técnico necessário para o uso de equipamentos militares mais sofisticados, como veículos aéreos não-pilotados, ou mesmo assistência para o disparo de mísseis. A sofisticação de alguns sistemas de armas faz com que eles sejam operados por pessoas designadas exclusivamente para este fim. O emprego de contratistas nessas circunstâncias poderia significar um uso mais eficiente dos recursos estatais, já que os soldados regulares estariam livres para desempenhar outras funções. Um dos motivos que levava ao uso de mercenários na antiguidade era o fato de que esses homens estavam habituados a lidar com novas armas e tecnologias.

Finalmente, o emprego de forças privadas é cada vez mais uma necessidade do que uma simples forma de obter vantagens para diversos Estados e organizações nacionais e internacionais. Cada vez é mais difícil e mais caro para os governos manter

²⁸ As forças de manutenção da paz das Nações Unidas (em inglês *peacekeepers*) são forças militares multinacionais instituídas pela Organização das Nações Unidas com a aprovação e objetivos designados pelo Conselho de Segurança para atuar em zonas de conflito armado. Seus participantes são conhecidos como boinas azuis ou capacetes azuis, e geralmente são incumbidos de missões relacionadas ao monitoramento de cessar-fogos, retirada de tropas, entre outras.

seus exércitos regulares, uma vez que aumentam o número de conflitos prolongados, de operações de paz e de operações de reconstrução pós-guerra. A indústria das PSC/PMCs existe, portanto, para suprir a lacuna de segurança existente nessas zonas de conflito.

Apesar das PSC/PMCs já terem se tornado atores relevantes dos ambientes de conflito, e destarte a existência dessa necessidade pelos serviços que prestam, o emprego dessas empresas implica também em uma série de desvantagens, tanto para o Estado que as contrata, quanto para os níveis de controle do uso da força no sistema internacional. Essas desvantagens podem ser reunidas em duas categorias distintas. Primeiro, há aquelas causadas pela falta de controle estatal sobre o uso da força. A inexistência de dispositivos jurídicos nacionais ou internacionais capazes de controlar a atuação dessas companhias é central para a compreensão desse ponto. Somente dois Estados – Estados Unidos e África do Sul – possuem legislações domésticas regulando o uso da segurança privada.²⁹ O sistema norte-americano é baseado em um modelo regulatório que requer que as PSC/PMCs estejam licenciadas para que possam atuar, semelhantemente ao que ocorre com as exportações de armamento. O sistema sul-africano, por seu turno, é um pouco mais proibitivo, e tenta evitar que empresas nacionais operem no exterior. A situação se agrava a partir do momento em que não existem convenções internacionais ou resoluções da ONU tratando do assunto.

Dessa falta de regulação, emergem duas dificuldades principais. A primeira é que mesmo em situações onde as PSC/PMCs comprovadamente cometeram alguma violação da norma jurídica, elas dificilmente serão levadas à justiça. Quando soldados regulares cometem crimes, há um sistema claro para lidar com as infrações³⁰; quando contratistas os cometem, não. Essa situação é bem ilustrada pela participação de soldados privados nos casos de abuso a prisioneiros da prisão iraquiana de Abu Ghraib. Enquanto punições foram aplicadas aos militares regulares envolvidos no escândalo, até o momento nenhum privado respondeu pelo caso. As diferenças no nível de *accountability*³¹ entre militares e privados tem implicações também no que diz respeito à efetividade operacional. Em uma situação na qual a resistência da população local à presença de tropas estrangeiras tende a ser facilmente inflamada por alegações de má

²⁹ A legislação norte-americana sobre o emprego das PSC/PMCs baseia-se no regulamento do exército *Contractors Accompanying the Force*. Na África do Sul, o marco regulatório denomina-se *Regulation of Foreign Military Assistance Act*.

³⁰ A Convenção de Genebra de 1949 estabelece as diretrizes a serem utilizadas no caso de violações dos direitos humanos cometidas por combatentes em períodos de guerra.

³¹ O termo *accountability* não possui tradução exata para o português, mas remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

conduta dos militares, a existência de um grande número de pessoas desvinculadas da cadeia de comando das forças armadas nas áreas de conflito pode prejudicar os esforços oficiais de pacificação da região.

A segunda dificuldade oriunda da falta de regulamentação sobre o emprego das PSC/PMCs diz respeito às diferentes formas com que elas podem ser utilizadas por diferentes Estados. Um Estado que tem pleno controle sobre suas Forças Armadas e que tem a capacidade de prover sua própria segurança faz uso dos privados para aumentar seus níveis de segurança. Por outro lado, um Estado, que não exerce controle suficiente sobre suas Forças Armadas e é incapaz de prover a segurança de que necessita, emprega os privados esperando que a partir deles consiga obtê-la. Se um Estado não possui um sistema jurídico funcional, será ainda mais difícil responsabilizar as PSC/PMCs pelas suas próprias ações. Ademais, se a segurança de um Estado é totalmente baseada em privados, pode ser difícil para ele desenvolver as capacidades necessárias para provê-la por si próprio, o que o torna dependente das empresas privadas. Na ausência de um marco regulatório efetivo, problemas de controle estatal podem, portanto, ser mais contundentes.

Uma desvantagem adicional do uso dessas empresas é ilustrada pelo complexo sistema de subcontratações e provisão de segurança atualmente em curso no Iraque. O grande número de contratistas atuantes no país faz com que a natureza de seus clientes seja bastante variada. Existem firmas subcontratadas pelo próprio setor privado, pela mídia, e pelo terceiro setor, além daquelas que obviamente trabalham para Estados soberanos. Tamanho é o número de agentes privados trabalhando no Iraque – algo entre 15 e 30 mil – que as cadeias de comando e responsabilidade tornam-se muito difíceis de distinguir. Se um subcontratado causa algum problema, quem deve ser julgado responsável?

O grande número de trabalhadores privados no Iraque agrava a já bastante complexa situação vivida pelo país. Em março de 2006, oficiais da empresa *Al Rawafid Security Co.* foram surpreendidos em Bagdá por homens vestindo uniformes do Ministério do Interior; na ocasião, 50 oficiais de segurança foram seqüestrados. A *Al Rawafid* tinha contratos com diversas empresas, incluindo a *Iraqna*, que atua na área de telefonia móvel, e dependia em larga medida da mão-de-obra de ex-oficiais do regime de Saddam Hussein. O ministro do interior anunciou o seqüestro como um ato terrorista, mas não clarificou se os responsáveis eram de fato funcionários do Ministério ou não. A dúvida jamais foi esclarecida. A presença de tantas organizações provendo segurança no

Iraque aumenta o número de pessoas armadas no campo de batalha, e, conseqüentemente, o número de “combatentes”, ainda que seja difícil discernir quem de fato se enquadra nessa categoria. O crescimento das PSC/PMCs também significa a existência um número maior de alvos potenciais para os grupos insurgentes, como mostra o incidente com a *Al Rawafid* e o seqüestro e assassinato de quatro membros da *Blackwater* em 2004.³²

Parece estranho, em um ambiente de guerra complexo como o Iraque, privatizar a segurança através de um número tão grande de contratos e subcontratos e permitir que um número tão grande de organizações faça o mesmo da maneira que bem entendem. Se um dos objetivos da missão no Iraque é evitar que atores não-estatais controlem os meios de violência no país, o uso contínuo de forças privadas facilita o seu emprego por esses mesmos atores. Há, portanto, uma evidente contradição em permitir a atuação de privados no Iraque tendo em vista a necessidade de controle dos meios de coerção no país.

Uma última desvantagem relativa ao controle estatal, ou a falta dele, advém da idéia de que o uso de forças privadas reduz a autoridade do governo sobre a decisão de se fazer ou de se continuar a guerra. Enquanto a capacidade de se sustentarem as guerras por meio do emprego de PSC/PMCs aparece como uma vantagem para os governos, não tão claro que o emprego dessas firmas represente vantagens também aos cidadãos. Uma conseqüência do uso de PSC/PMCs é que menos militares precisam ser mobilizados para atuar no teatro de operações. Com a necessidade de se mobilizar um número menor de soldados, a decisão de entrar em guerra ou de permanecer nela pode ser mais fácil para os governantes. Haverá menos baixas militares, o que aliviará o peso das estatísticas frente a opinião pública, recursos poderão ser melhor alocados e os problemas de recrutamento tendem a diminuir. Mas convencer as pessoas de que o sacrifício de soldados vale uma guerra e que esses sacrifícios são necessários para que ela se sustente é um dos maiores mecanismos democráticos para o controle do uso da força por parte dos Estados. Conseqüentemente, a contratação de PSC/PMCs diminui esse controle e pode representar uma grande desvantagem para as populações de países democráticos que se opõem à guerra.

³² Em 31 de março de 2004, insurgentes iraquianos atacaram um comboio de suprimentos conduzido por soldados da empresa privada *Blackwater USA* em Fallujah. Quatro contratistas foram mortos na ocasião, e seus corpos foram pendurados e expostos em uma ponte da cidade.

O segundo conjunto de desvantagens que advém do uso indiscriminado de PSC/PMCs diz respeito às dificuldades causadas pelo crescimento inerente da indústria. O primeiro obstáculo é justamente esse crescimento que, descontrolado, agrava os problemas levantados anteriormente. Outro obstáculo advém do fato das atuais PSC/PMCs dependerem, na sua maioria, da mão-de-obra especializada oriunda de países da *Commonwealth* britânica, dos Estados Unidos e dos demais países de língua inglesa. É de se esperar que haja cada vez menos pessoas sob essas condições disponíveis para trabalhar em lugares como o Iraque e o Afeganistão, já que o próprio crescimento da indústria acabará por esgotar as fontes de recrutamento. Conseqüentemente, é cada vez mais comum encontrar anúncios de empregos oferecidos por PSC/PMCs em países como Uganda, Fiji, Ucrânia e outros Estados da antiga área de influência soviética. O resultado disso é que não há garantias de que as tropas recrutadas nesses lugares detenham os mesmos conhecimentos sobre o uso apropriado da força que os seus semelhantes mais antigos. Isso também afeta uma das principais características pelas quais as PSC/PMCs promovem os seus serviços, que é justamente o alto nível de especialização de seus empregados. Com o crescimento da indústria, é de se esperar que os contratados tenham cada vez menos experiência, o que pode gerar uma série de problemas futuros.

5. Conclusão

Cinco séculos depois de *A Arte da Guerra*, o mundo vive um momento decisivo. Uma nova crise hegemônica teve início a partir da década de 1970 e vem se alongando até hoje. A Guerra do Vietnã marcou o início de um período no qual os Estados Unidos teriam de se superar a fim de evitar o próprio declínio. O fim da União Soviética trouxe aos americanos a *belle époque* que os neoconservadores necessitavam para acreditar que o mundo estava ainda sob as mãos da América. Os últimos dez anos do século XX foram marcados por mudanças tão profundas na lógica militar dos Estados Unidos que somente uma nova guerra no Iraque seria capaz de mostrar ao mundo que a RMA fora construída sobre bases equivocadas.

O surgimento de um novo inimigo após o 11 de setembro deu uma nova roupagem à guerra. O moderno ambiente de conflito seria complexo, e a guerra, irregular. Nesse sentido, aos Estados Unidos, que uma década antes havia previsto guerras futuras baseadas em tecnologias tão complexas que só eles próprios seriam

capazes de possuí-las, viu-se obrigado a recorrer aos serviços de mercenários. Dessa vez, contudo, os soldados da fortuna assumiram a alcunha de Empresas de Segurança e Empresas Militares Privadas. Organizaram-se de tal forma que passaram a constituir a segunda maior força em operação no Iraque. A idéia dos Estados Unidos era que, face aos desafios lançados pela guerra irregular complexa, os contratistas pudessem ser mais eficientes em campo de batalha do que os “garotos” de seu próprio exército. Isso por que o atrito tornou-se tão violento no Iraque que nos três primeiros anos de conflito o número de baixas crescia de maneira assustadora ao mesmo tempo em que cada vez menos pessoas estavam dispostas a dar suas vidas por uma guerra que já era repudiada por todo o mundo.

Mas não foi bem isso o que ocorreu. Se por um lado o governo pôde economizar seus recursos investindo generosas quantias em agentes de segurança privados, por outro lado esses agentes se mostraram tão, ou ainda menos, incapazes de lidar com as dificuldades do Iraque. O número de insurgentes cresceu, e os privados viram-se envolvidos em escândalos que chamaram a atenção do público quanto aos seus métodos de atuação utilizados na guerra. De fogo contra civis a acusações de tortura a prisioneiros, a comunidade internacional está cada vez mais preocupada com as implicações que o emprego de PSC/PMCs pode trazer. Nesse contexto, ressurge o fantasma do mercenarismo e da destruição e violência que os soldados da fortuna são capazes de levar ao ambiente de conflito.

O que representa, portanto, o emprego dessas empresas? A resposta pode não ser tão clara. Ao que tudo indica, há uma falta de controle dos Estados sobre as ações das PSC/PMCs, sobretudo se considerarmos que apenas dois Estados já possuem marcos regulatórios internos para tratar do assunto. Por outro lado, será então que os soldados privados são hoje capazes de suportar a fricção do ambiente de guerra do século XXI? As dificuldades abordadas anteriormente parecem apontar para a incapacidade dos contratistas de lidar com a realidade do conflito. O número de baixas relativas entre os privados ilustra a situação. De 2003 até hoje, foram registradas a morte de cerca de mil privados em solo iraquiano.³³ O número parece pequeno se comparado ao número total de homens atuando no país – algo entre dez e trinta mil –, mas se o comparamos ao número de baixas das forças americanas regulares, quatro mil,

³³ Trata-se de número não oficial, uma vez que as baixas privadas não são contabilizadas por nenhuma autoridade norte-americana.

de um total de 130 mil homens (GLOBAL SECURITY, 2008), ele se torna bastante representativo.

Mas se a lista de problemas que surge do uso indiscriminado dessas empresas parece anunciar um futuro negro para a indústria da segurança privada, ao mesmo tempo, esses problemas poderiam ser resolvidos a partir da criação de instrumentos legais capazes de estabelecer as diretrizes básicas para o funcionamento das PSC/PMCs. Nesse sentido, certos países já vêm trabalhando a fim de tentar regular a atuação das firmas.

A Grã-Bretanha lançou em 2003, talvez em virtude das operações da Coalizão no Iraque, um *Green Paper* que delineou uma série de recomendações e defendeu a necessidade de que sejam criados dispositivos jurídicos para o controle das PSC/PMCs. A iniciativa ficou por aí. Abrir o debate parece arriscar certos interesses políticos, sobretudo depois dos incidentes ocorridos com a *Sandline* na África, em 1998.³⁴ Enquanto isso, as empresas baseadas no país são fervorosas defensoras de um possível processo de regulamentação, afirmando que empresas legítimas só têm a se beneficiar da situação. A Associação Britânica das Empresas de Segurança Privada, *British Association of Private Security Companies* (BAPSC), foi criada em 2006 e é a principal responsável pelo *lobby* em favor da ação.

Nos Estados Unidos, pouco se fala sobre a criação de dispositivos jurídicos de regulamentação dos contratistas. Destarte a iniciativa do GAO, que em 2005 publicou um relatório que, entre outras medidas, sugeria que padrões mínimos devem ser estabelecidos para os privados, assim como níveis mínimos de treinamento e dispositivos para avaliar e medir os custos econômicos reais de se privatizar a segurança, além de esclarecer de uma vez por todas as relações e responsabilidades entre as forças militares regulares e as contratadas, os americanos parecem satisfeitos com a manutenção do *status quo* no que tange a questão. A situação não é de espantar, visto que grande parte das PSC/PMCs é baseada no país.

Dentro da ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), é o órgão que vem demonstrando maior atenção à questão dos mercenários já há algum tempo. A Comissão costumava ser responsável pelo *UN Special Rapporteur on Mercenaries*,

³⁴ Em 1998 a *Sandline* foi acusada de violar o embargo instaurado pelo Conselho de Segurança da ONU (S/RES/1132) que proibia a entrada de armas em Serra Leoa. A ação teria recebido o aval do governo britânico, o que gerou ainda mais polêmica entre a comunidade internacional. Um ano depois, o ex-militar responsável pela operação, Tim Spicer, deixaria seu cargo na *Sandline*.

substituído em 2005 pelo Grupo de Trabalho Sobre Mercenários, *Working Group on Mercenaries*. Os antigos *Special Rapporteurs* tinham visões bastante diferentes sobre o tratamento a ser destinado a esses atores, o que dificultou as tentativas da ONU de desenvolver algum tipo de documento sobre o tema. Enquanto Enrique Ballesteros adotava uma posição estritamente contrária ao emprego de soldados da fortuna, que comparava às PSC/PMCs, Shaesta Shameem tinha uma visão um pouco mais aberta sobre o assunto, e propunha o uso das forças privadas sob certas circunstâncias. Atualmente, apesar do Grupo de Trabalho trabalhar em favor do fortalecimento do direito internacional sobre o uso da força privada, seu foco é voltado estritamente para o fenômeno dos mercenários. Isso significa dizer que ignoram a necessidade de se buscar uma regulação internacional exclusiva para as PSC/PMCs, mesmo que tudo indique a existência de diferenças importantes entre ambos os atores. Essa postura desfavorece uma possível ação conjunta entre a ONU e as empresas privadas, uma vez que estas buscam desvincular sua imagem da dos mercenários, dado o caráter negativo que o termo adquiriu. Adicionalmente, o Departamento de Operações de Paz da ONU, *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), também vem examinando as possibilidades de um emprego mais maciço de contratistas em suas futuras operações. Por hora, contudo, o DPKO não abordou aspectos relativos à provisão de segurança.

Finalmente, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, *International Committee of the Red Cross* (ICRC), tem sido um ator importante para a evolução do debate acerca a regulamentação das PSC/PMCs. Em conjunto com o governo suíço, o ICRC tem publicado uma série de estudos voltados à apreciação da questão dos contratistas sob a lógica da regulamentação.

Como se pode ver, ainda há muito a ser feito pela comunidade internacional até que as PSC/PMCs sejam reguladas, tanto nacional quanto internacionalmente. Enquanto isso não ocorre, as empresas deverão continuar enfatizando a sua relevância para o suprimento de funções que não de combate nos teatros de operação. Ao mesmo tempo, espera-se que tanto a demanda quanto a oferta por seus serviços cresça nos próximos anos. Isso porque as firmas devem passar a oferecer outros tipos de benefícios aos governos, como aqueles relacionados à governança e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que os estendem para áreas não conflituosas.

Por outro lado, enquanto a situação no Iraque permanece agravada e os Estados Unidos são incapazes de deixar o país, as PSC/PMCs continuarão a ser uma opção para o governo. Muito embora a Guerra do Iraque tenha se revelado uma

sucessão de decisões errôneas, um atoleiro ainda pior do que foi o Vietnã, a privatização dos serviços de segurança é uma tendência que veio para ficar.

6. Referências

- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: Origens e Fundamentos do Século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- _____. **O Longo Século XX: Dinheiro, Poder, e as Origens do Nosso Tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- AVANT, Deborah. **The Market for Force**. New York: Cambridge University Press, 2005.
- AZZELLINI, Dario; KANZLEITER, Boris (org.). **La Privatización de las Guerra\$**. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolívia, 2005.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Formação do Império Americano: da Guerra Contra a Espanha à Guerra no Iraque**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BEYANI, Chaloka; LILLY, Damian. **Regulating Private Military Companies: Options for the UK Government**. London: International Alert, 2001.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- DUNNIGAN, James F. **How to Make War: a Comprehensive Guide to Modern Warfare in the Twenty-First Century**. New York: HarperCollins, 2003.
- GLOBAL SECURITY. Disponível em: www.globalsecurity.org. Acesso em: 29 maio 2010.
- IISS. Complex Irregular Warfare: the Face of Contemporary Conflict. In: **The Military Balance 2005**. London: Routledge, 2006. p. 411-429.
- _____. Complex Irregular Warfare: the Privatisation of Force. In: **The Military Balance 2006**. London: Routledge, 2007. p. 411-416.
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências: Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- LANNING, Michael Lee. **Mercenaries**. New York: Presidio Press, 2005.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **A Arte da Guerra**. Porto Alegre: L&PM, 2008.
- MÜNKLER, Herfried. **The New Wars**. Cambridge: Polity Press, 2005.

- PELTON, Robert Young. **Licensed to Kill: Hired Guns in the War on Terror**. New York: Three Rivers Press, 2006.
- ROSEN, Fred. **Contract Warriors: How Mercenaries Changed History and the War on Terrorism**. New York: Alpha Books, 2005.
- SCAHILL, Jeremy. **Blackwater: the Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army**. New York: Nation Books, 2007.
- SIGIR. **Quarterly Report to the United States Congress July 30, 2008**. 2008.
- _____. **Quarterly Report to the United States Congress April 30, 2008**. 2008.
- _____. **Quarterly Report to the United States Congress October 30, 2008**. 2008.
- SINGER, Peter W. **Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry**. New York: Cornell University Press, 2008.
- TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- _____. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter; RUESCHE-MEYER, Dietrich; SKOPOL, Theda (eds.) **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-91.
- TORRES, João Carlos Brum. *Maquiavel e a Arte da Guerra*. In: MAQUIAVEL, Nicolau. **A Arte da Guerra**. Porto Alegre: L&PM, 2008.
- UESSELER, Rolf. **La Guerra Como Negocio: Como las Empresas Militares Privadas Destruyen la Democracia**. Bogota: Grupo Editorial Norma, 2007.
- US DEPARTMENT OF DEFENSE. **US Department of Defense's 2006 Quadrennial Review**. Washington, 2006.
- US NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Mapping the Global Future**. Pittsburgh: Government Printing Office, 2004.
- VERKUIL, Paul R. **Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and What We Can Do About It**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- WATTS, Barry D. Clausewitzian Friction and Future War. In: **McNair Paper 52**. Washington: Institute for National Strategic Studies, 1996.
- WLIHAMS, Paul (Org.). **Security Studies. An Introduction**. New York: Routledge, 2008.
- ZABCI, Filiz. Private Military Companies: 'Shadow Soldiers' of Neo-Colonialism. In: **Capital & Class**. n. 92, p. 1-10. London: CSE/Capital & Class, 2007.