

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL
DE MARINGÁ.

PRISCILA BORBA DA COSTA

O USO DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS PELOS ESTADOS UNIDOS DA
AMÉRICA NO PÓS-ONZE DE SETEMBRO DE 2001

MARINGÁ

2014

PRISCILA BORBA DA COSTA

O USO DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS PELOS ESTADOS UNIDOS DA
AMÉRICA NO PÓS-ONZE DE SETEMBRO DE 2001

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em História da Universidade
Estadual de Maringá, como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
História.

Orientador:

Prof. Dr. Sidnei J. Munhoz

MARINGÁ

2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

C837u Costa, Priscila Borba da
O uso de empresas militares pelos Estados Unidos da América no pós-onze de setembro de 2001 / Priscila Borba da Costa. -- Maringá, 2014.
107 f.: il., color., figs., tabs., fotos.

Orientador: Prof. Dr. Sidnei José Munhoz.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em História, 2014.

1. Empresas militares privadas. 2. Estados Unidos da América. 3. Governo Bush. 4. Comissão de Contratação em tempos de Guerra. I. Munhoz, Sidnei José, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em História. III. Título.

CDD 21.ed. 956.70433

AHS

PRISCILA BORBA DA COSTA

O USO DE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS PELOS ESTADOS UNIDOS DA
AMÉRICA NO PÓS-ONZE DE SETEMBRO DE 2001

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em História da Universidade
Estadual de Maringá, como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
História.

Orientador:

Prof. Dr. Sidnei J. Munhoz

BANCA EXAMINADORA

Assinatura:

Prof. João Fábio Bertonha

Instituição: Universidade Estadual de Maringá – UEM

Assinatura:

Prof. Dr. Francisco Cesar Alves Ferraz

Instituição: Universidade Estadual de Londrina - UEL

Assinatura:

Orientador: Prof. Dr. Sidnei J. Munhoz

Universidade Estadual de Maringá – UEM

“In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist. We must never let the weight of this combination endanger our liberties or democratic processes. We should take nothing for granted. Only an alert and knowledgeable citizenry can compel the proper meshing of the huge industrial and military machinery of defense with our peaceful methods and goals, so that security and liberty may prosper together.”

— Dwight D. Eisenhower, 1961.

AGRADECIMENTOS

A realização de um mestrado acadêmico é bastante particular. Trata-se de uma missão que se inicia bem antes da seleção para o ingresso no Programa de Pós-Graduação e possibilita outros caminhos após a sua conclusão. O fato é que, não importa como atravessamos esse processo, nunca se está só. Por ser uma fase bastante sensível, e esta é uma característica pessoal, cada indivíduo que esteve junto a mim nos últimos anos contribuiu de alguma forma para a realização desta jornada.

É impossível não começar o agradecimento com o zeloso e dedicado mestre Sidnei J. Munhoz. Foi no quarto ano de graduação, depois de insistentes tentativas de adaptação e inserção no mundo da pesquisa, que conheci aquele que me inspirou e abriu as portas para o universo acadêmico. Além da paixão e dedicação pela profissão visíveis em sala de aula, Sidnei mostrou-se um profissional exemplar ao acompanhar cada movimento do trabalho de dissertação. Detalhista, preocupado, atencioso, exigente e coerente, Sidnei me guiou desde as primeiras leituras, no último ano do curso de História, até a correção da última linha do texto de Mestrado. Quem já foi orientando deste mestre, sabe que não se cessam os elogios ao seu trabalho.

Agradeço, também, a toda estrutura que me foi oferecida nos anos de pós-graduação. Desde o suporte da bolsa da CAPES, que me garantiu tranquilidade no último ano de pesquisa, até a atenção de funcionários e professores do Departamento de História e Pós-Graduação em História da UEM. Foram muitos os professores e colegas historiadores que me auxiliaram direta ou indiretamente por conversas, e-mails, indicações de bibliografia, entre outras coisas. Na medida do possível, cada contribuição está presente de alguma forma neste texto de dissertação. Nesse sentido, agradeço aos professores João Fábio Bertonha e Francisco Cesar Alves Ferraz que, junto ao meu orientador na banca de defesa desta dissertação, colaboraram com valiosos comentários e ideias para pesquisas futuras. Agradeço também aos professores Reginaldo Benedito Dias, Luiz Felipe Viel Moreira, José Henrique Rollo Gonçalves. Aos professores que não dialogam diretamente com meu objeto de pesquisa, mas que me inspiraram no curso de História, como, por exemplo, Rivail Carvalho Rolim e Christian Fausto Moraes dos Santos.

Agradeço também aos colegas historiadores que sempre me contemplaram com agradáveis conversas. Amigos de graduação, pós-graduação, colegas de outras instituições e experiências acadêmicas. Obrigada Luiz Ferro, Camila Luz, Wellington Villanova, Diego

Sanches, Bruno Leonardo Bueno, Giana Andonini, Tiago Alves, Rodrigo Candido da Silva, Sandro Moraes Zarpelão, Daniela Moraes, Jonathan Scholz, Maria Vandete, Rui Sousa, Zeus Moreno, Raoni de Assis, Wendell Maia, João Paulo Reggiani, Letícia Fernandes, e tantos outros. Aqui vale um agradecimento especial às flores do meu coração, que estão ao meu lado em todas as ocasiões: Gisele Cristina Conceição e Danielle Secco.

Durante o período do mestrado, tive a felicidade de ingressar no projeto *Opening the Archives* como *visiting scholar*, em Washington, D.C, nos Estados Unidos. Agradeço infinitamente por essa oportunidade aos idealizadores do projeto: James Green e Sidnei Munhoz. Durante a execução dos trabalhos no *National Archives*, em Maryland, tive o prazer de conhecer pessoas diversas. Pela agradável convivência, agradeço, principalmente, ao colega Antonio Biachet e outros membros do projeto, como Ford, Ben, Erika, Emma, Michael, Kevin, Nicole e outros.

Não posso deixar de agradecer aos amigos e parceiros para toda hora, que me fizeram curtir a vida mesmo nos momentos mais tensos de produção. Aos eternos companheiros maringauenses, paulistanos e de tantos outros lugares, meu sincero agradecimento. Dentre conversas, botecos, jantares e saídas para relaxar, fizeram parte assídua nesses dois anos: Vanessa Paes, Larissa Ben-hur, Michel Roberto de Souza, Giulia Donatello, Carlos Gonçalves, Vanessa Hernandez, Marta Shirai, Antonio Penha, Maria Antonia, Bruno Santos, Karina Lakerbai, Thais Terenciano, entre outros. Obrigada por estar comigo em cada momento difícil e, especialmente, a cada brinde de conquista.

Finalmente, e com elevada importância, gostaria de agradecer àqueles que são a razão da minha vida e de tudo que faço. O agradecimento à minha família não se dá somente por todo o apoio que me deram nesses dois anos de estudos e dedicação – embora tenha sido imenso e fundamental – mas pelo suporte e amor que me dedicam em todos os momentos da vida. Meus pais, César e Veronica, empenharam em nossa educação dedicação sem tamanho. Interferindo quando necessário para que tudo saísse da melhor forma possível. Cada um à sua maneira, da sua forma de ver o mundo, eles nos ensinaram o que é respeito, coerência, caráter e amor. Minha trajetória profissional deve muito a esses bravos seres humanos, que amarei em cada abraço, para sempre.

Agradeço imensa e profundamente ao meu amado irmão, Vinicius. Nossa cumplicidade tem mais de duas décadas e o que sinto por este parceiro de vida é inexplicável. Nosso laço é eterno e inabalável. Agradeço também à minha pequena Beatriz, que é “moça,

pintura, feliz, que é atriz”, minha irmã caçula querida, que mantenha sempre essa leveza e alegria de viver.

Agradeço àqueles que entraram há alguns anos na minha vida e que hoje fazem parte em definitivo dela. Entre família, amigos-família e família-amigos, agradeço as boas horas de conversa e convivência com os queridos e queridas Marlene, Rafaela, Márcia Regina, Odacir e Renan.

Minha sessão de agradecimentos cessa com ninguém menos que meu amado noivo Rafael. Obrigada por ter acompanhado em cada suspiro nesses dois anos de trabalho. Obrigada pela dedicação exaustiva, não só nas partes jurídicas, como havia prometido, mas em todos os outros aspectos. Além de revisor, corretor, parceiro de conversas infindáveis, você foi meu chão, meu suporte, meu porto seguro. Você me ajudou a enxergar e construir alguém mais segura, mais capaz e com mais percepção de quem posso me tornar. Obrigada pela delicadeza, pela paciência e pelo amor. Você é meu tudo.

RESUMO

A presente dissertação analisa a expansão do uso de empresas militares privadas nas ocupações dos Estados Unidos da América no final do século XX e, especialmente, durante o governo Bush (2001-2009), em razão das operações militares no Afeganistão e Iraque. Após a análise dos motivos da expansão de tais empresas nos EUA, este trabalho concentra-se na interpretação das reações do Congresso estadunidense à expansão de contratos pelo Departamento de Defesa (Pentágono). Para tanto, são examinados os relatórios da Comissão de Contratação em Tempos de Guerra (*Commission on Wartime Contracting* - CWC) tendo como pano de fundo os debates acadêmicos sobre a indústria das empresas militares privadas, os problemas contratuais e regulatórios, e a falta de transparência, prestação de contas e controle democrático. Tal debate acadêmico está ancorado nos trabalhos de Peter W. Singer, Deborah Avant, Rolf Uessler, Marta Minow e outros. A escolha pelos métodos da História do Tempo Presente – que se aproxima da ciência política e da sociologia – se justifica pela novidade deste fenômeno, pouca aderência desta discussão pelos historiadores e a necessidade de uma percepção crítica sobre novas tendências de privatização de serviços públicos. A partir da análise dos relatórios da CWC, conclui-se que as propostas regulatórias ainda são limitadas e não solucionam problemas maiores, como a afronta aos direitos humanos e a falta de responsabilização por atrocidades em países militarmente ocupados.

Palavras-chave: Empresas militares privadas; Estados Unidos da América; governo Bush; Comissão de Contratação em Tempos de Guerra.

ABSTRACT

This dissertation examines the rise of private military companies in occupations in the United States in the late twentieth century and, especially, during the Bush administration (2001-2009), due to military operations in Afghanistan and Iraq. After analyzing the reasons for the expansion of such companies in the U.S., this work focuses on the interpretation of the U.S. Congress reactions to the expansion of contracts by the Department of Defense (Pentagon). Therefore, the reports of the Commission of Wartime Contracting are examined in parallel with academic debates about the industry of private military companies, contractual and regulatory issues, and lack of transparency, accountability and democratic control. This academic debate is anchored in the work of Peter W. Singer, Deborah Avant, Rolf Uessler, Martha Minow and others. The choice for History of the Present Time - approaching political science and sociology - is justified by the novelty of this phenomenon, low intensity of this discussion by historians and the need for a critical insight into new trends of privatization of public services. From the analysis of CWC's reports, it is concluded that regulatory proposals are still limited and do not solve major problems such as the affront to human rights and the lack of accountability for atrocities in countries militarily occupied.

Keywords: Private military companies; United States of America; Bush administration; Commission on Wartime Contracting.

Sumário

Introdução	12
Capítulo 1 – Da Ideologia às mudanças estruturais: o pano de fundo da ascensão das empresas militares privadas nos Estados Unidos da América	16
1.1. A superioridade militar estadunidense e a “nova ordem”	17
1.2. Guerra ao Terror e a composição do governo Bush	23
1.3. Transformações organizacionais do exército e suas relações com as empresas militares privadas	26
Capítulo 2. Utilização Das Empresas Militares Privadas No Fim Do Século XX e Início Do Século XXI	32
2.1 Empresas Militares Privadas no Período Pós-Guerra Fria	35
2.2 Empresas Militares Privadas no Pós-Onze de Setembro de 2001, em especial na Invasão do Iraque	43
CAPÍTULO 3 – A Polêmica no Congresso: o trabalho da <i>Commission on Wartime Contracting</i>	48
3.1 A Criação da Comissão de Contratação em Tempos de Guerra (CWC): Motivos, estrutura e finalidade	49
3.2 Dos custos aos riscos: a dupla preocupação da CWC	57
3.3 Trabalhar problemas e minimizar danos futuros: Principais recomendações da CWC para as Agências Federais para com as Empresas Contratadas	65
Capítulo 4. O Debate Contemporâneo Sobre as Empresas Militares Privadas nos Estados Unidos da América	75
4.1 - A privatização da guerra: os problemas em torno da atuação das empresas militares privadas	76
4.1.1 – Separação de poderes e ameaça à democracia: atritos entre poder legislativo e executivo	78
4.1.2 - Problemas ligados aos contratos	81
4.1.3 – Impunidade e afronta aos direitos humanos	86
4.1.3.1. Os escândalos de Abu Graib e as violações de direitos humanos	88
4.1.3.2. O Documento Montreaux e a proposta suíça	93
4.1.4 – Um balanço de vantagens e desvantagens da utilização das empresas militares privadas e proposta de reflexão	96
Conclusão	100
Referências	104

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado tem por objeto uma análise histórica da expansão do uso contratual de empresas militares privadas pelos Estados Unidos da América no início do século XXI. Trata-se de uma investigação sobre um fenômeno recente, que tem sido amplamente discutido por jornalistas e cientistas políticos, porém pouco estudado por historiadores contemporâneos. Apesar de ser um assunto que ganhou destaque na mídia internacional após o “massacre da Praça Nisour” em Bagdá – um tiroteio iniciado por funcionários da empresa *Blackwater*, que causou a morte de dezessete civis iraquianos em setembro de 2007 –,¹ a privatização da indústria militar não tem sido objeto de estudo por historiadores brasileiros, mesmo aqueles que trabalham com a corrente historiográfica da “História do Tempo Presente”².

Ao escolher um tema amplo e complexo – que envolve questões políticas, econômicas e jurídicas –, o presente trabalho apresenta um recorte específico, que torna possível a execução da pesquisa. A expansão das empresas militares privadas é analisada a partir do Pós-Guerra Fria, com um enfoque direcionado ao estudo da contratação de tais empresas pelo governo dos Estados Unidos da América nas intervenções ocorridas após os atentados de Onze de Setembro de 2001 (*World Trade Center*).

Além da revisão acadêmica que aborda o tema, o trabalho apoia-se em fontes documentais que evidenciam a polêmica em torno da “terceirização da Guerra”. Tais fontes documentais são os relatórios da *Commission on Wartime Contracting* (CWC).

A “Comissão de Contratação em Tempos de Guerra”³ foi um órgão bipartidário e independente criado por lei federal em janeiro de 2008, após proposta elaborada por dois senadores dos Estados Unidos, que tinha como objetivo investigar (i) a possível dependência do governo federal em relação às empresas militares privadas para executar tarefas de segurança no Iraque e no Afeganistão, (ii) o desempenho exibido pelos contratados, (iii) a extensão do desperdício e da fraude no exercício desses contratos e (iv) responsabilizar legal e financeiramente os autores de abusos e fraudes.

Ao longo de três anos (2008-2011), a Comissão produziu três relatórios oficiais, direcionados ao Congresso Nacional, sobre a contratação de “empresas de segurança”

¹ New York Times, *An Account of the Shootings at Nisour Square*, 21/09/2007. Disponível em: http://www.nytimes.com/interactive/2007/09/21/world/middleeast/0921-blackwater-nisour-square.html?_r=0

² Para um panorama do debate brasileiro de História do Tempo Presente, ver o Dossiê “História e Historiografia do Tempo Presente”, *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 4, n.1, 2012.

³ Tradução livre de *Commission on Wartime Contracting*.

(*security companies*) nas invasões do Afeganistão e do Iraque. Este trabalho de dissertação analisa tais documentos oficiais a partir de alguns questionamentos centrais. Indaga-se (i) se havia ou ainda há uma dependência desregulada do governo dos Estados Unidos da América em relação às empresas militares privadas (EMPs); (ii) em caso positivo, se há maneiras de minimizar essa dependência para evitar que as forças regulares não se tornem incapazes de executar as suas funções militares centrais sem a presença massiva de empresas do setor privado; e, por último, (iii) se setores governamentais e acadêmicos compartilham dos mesmos receios e expectativas quanto ao uso das EMPs nas ocupações militares dos Estados Unidos.

A importância de estudar os relatórios da Comissão, dentro da temática da crescente utilização de empresas militares privadas pelo governo dos Estados Unidos da América, pode ser justificada por três motivos. O primeiro é que a constituição da Comissão é uma reação política e institucional – do poder Legislativo – à expansão dos contratos pelo Executivo e suas agências de defesa. Essa expansão também está relacionada com as questões de guerra, na medida em que o poder Executivo, em especial no governo Bush, aumentou os gastos com o setor militar sem um controle orçamentário completo por parte do Congresso. Tal estratégia foi articulada mediante gastos em “regime de urgência”, que não dependiam de previsão orçamentária prévia por parte do Legislativo. Apesar de o Exército estar submetido ao Executivo, de acordo com a Constituição dos Estados Unidos da América, o Congresso.

O segundo é a elaboração de documentos oficiais por parte desta Comissão, direcionados ao Congresso para definição de políticas regulatórias, que podem servir de fontes para o historiador do tempo presente. O terceiro motivo é a sinalização, por parte da Comissão, de importantes transformações no complexo industrial-militar estadunidense em uma perspectiva privatizante. Tais transformações, que serão explicadas posteriormente, também são identificadas pela literatura utilizada nesta dissertação.

Este trabalho foi pensado a partir da estruturação de quatro capítulos. O primeiro oferece um panorama dos acontecimentos desde o fim da Guerra Fria até o início do século XXI. O exercício facilita a compreensão do contexto que abriu possibilidades para a expansão das empresas privadas no setor militar. Além disso, pretende-se compreender as estruturas políticas vigentes à época do governo Bush e as transformações na estrutura do Exército estadunidense neste contexto.

O segundo capítulo continua com a contextualização para compreensão do tema, porém está voltado a um panorama mais específico, explorado a partir de uma revisão da literatura

sobre o fenômeno da utilização de empresas militares privadas no pós-Guerra Fria. O capítulo também define o recorte de pesquisa sobre a utilização de empresas militares privadas pelos Estados Unidos da América nas invasões do Afeganistão e Iraque. Pretende-se sintetizar a história das companhias militares privadas nos Estados Unidos e introduzir discussões sobre o tema nos estudos de intelectuais contemporâneos desde o fim da Guerra Fria até os dias de hoje. As principais referências acadêmicas são os trabalhos de Peter Singer, Deborah Avant, Carlos Ortiz, Eric Hobsbawm, Chalmers Johnson e investigações de jornalistas como Jeremy Scahill e outros.

O leitor poderá compreender as especificidades da indústria no que se refere à sua atuação no Pós-Guerra Fria e, principalmente, sua utilização intensificada nas ocupações do Iraque e Afeganistão, no início do século XXI, após os ataques ao *World Trade Center* nos Estados Unidos. O trabalho enfatiza a ocupação do Iraque em detrimento da campanha então em andamento no Afeganistão por considerar que a ação privada militar iraquiana teve mais destaque.⁴ O Iraque recebe significativa presença da indústria militar privada e caracteriza um “*turning point*” no que se refere à dependência dos Estados Unidos em relação às companhias militares privadas, por intermédio da terceirização do serviço militar.

O terceiro capítulo é dedicado à polêmica no Congresso sobre a *Commission on Wartime Contracting* e sua importância política na identificação de problemas na contratação de empresas para fins militares. Nesta etapa, fontes documentais são interpretadas à luz do marco teórico definido para a pesquisa. É nesta fase da pesquisa que o objeto mais específico do trabalho é desenvolvido, ou seja, a análise do trabalho da “Comissão de Contratação em Tempos de Guerra” (*Commission on Wartime Contracting*), em especial o relatório final, que contém as conclusões e sugestões de reforma institucional após os três anos de trabalho da Comissão.

Após a entrega de alguns relatórios principais e especiais, a “CWC” encerra as atividades com o relatório final intitulado *Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, Reducing Risks*. Nesse relatório a comissão expõe ao Congresso dos Estados Unidos e à chamada opinião pública do país (todos os relatórios e trabalhos, inclusive audiências gravadas, estão disponíveis no *website* da Comissão)⁵ os resultados de suas investigações

⁴ Cientistas políticos também dão mais ênfase ao uso de empresas militares privadas na ocupação do Iraque. Ver, por exemplo, a discussão levantada por Peter Singer em 2004 no *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*. SINGER, Peter W., *The Private Military Industry and Iraq: what have we learned and where to next?*, *DCAF Policy Paper*, Geneva, 2004.

⁵ <http://www.wartimecontracting.gov/> Acessado em 20/09/2013

acerca de fraudes, abusos e desvios de conduta das empresas militares privadas nas ocupações referidas.

Pretende-se analisar quais os problemas discutidos pelos comissários em relação à expansão da contratação federal de empresas privadas para funções militares no Afeganistão e Iraque. Além de evidenciar a crescente dependência do governo dos Estados Unidos em relação a tais companhias privadas, os relatórios também discutem os problemas de regulação da contratação de modo a evitar abusos (desvio de conduta por parte dos contratados, crimes contra civis nos países ocupados, irregularidade na prestação de serviços previamente definidos), fraudes (esquemas de corrupção) e desperdícios.

O quarto e último capítulo tem o objetivo de compreender as relações entre os relatórios da Comissão e a literatura sobre empresas militares privadas. Pretende-se, então, reunir as reflexões feitas pelos acadêmicos introduzidos no primeiro capítulo com os debates e propostas de reforma institucional da “Comissão de Contratação em Tempos de Guerra”, órgão do Legislativo responsável pela análise da contratação de empresas privadas, estudada no segundo capítulo. Nesta fase final da pesquisa, objetiva-se verificar se os aspectos problemáticos levantados pelos acadêmicos foram tratados nos relatórios oficiais da Comissão e que tipo de recomendação foi indicada no sentido de buscar a solução para os problemas apontados.

A partir da análise documental e da revisão da literatura, pretende-se analisar as relações de convergência e divergência entre o diagnóstico dos acadêmicos que estudam as empresas militares privadas no século XXI e as sugestões de reforma da Comissão de Contratação em Tempos de Guerra. Por fim, pretende-se também mostrar que o estudo das empresas militares privadas é um campo aberto para a História do Tempo Presente, em que a fronteira entre História e Ciência Política é nebulosa e pouco identificável.

CAPÍTULO 1 – DA IDEOLOGIA ÀS MUDANÇAS ESTRUTURAIS: O PANO DE FUNDO DA ASCENSÃO DAS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

As “empresas militares privadas” são instituições privadas que prestam serviços para governos e grupos civis em diferentes funções militares, como combate, logística, administração, suporte operacional e realização de serviços secundários, porém ligados a operações bélicas. Apesar da formação de empresas britânicas e australianas no pós-Guerra Fria para operações realizadas predominantemente na África, a literatura passou a analisar com maior cuidado a emergência de diversas empresas militares privadas, principalmente, após a sua grande expansão nos Estados Unidos da América no contexto das invasões do Iraque e do Afeganistão (SINGER, 2004; MINOW, 2005; AVANT, 2005; UESSELER, 2008; SINGER, 2008).

A política de George W. Bush de privatizar determinadas funções militares por questões de “eficiência”, juntamente com a formulação da “Guerra ao Terror” por Dick Cheney (vice-Presidente) e Donald Rumsfeld (Secretário de Defesa) após o Onze de Setembro de 2001, levou à proliferação de empresas estadunidenses voltadas a serviços militares.⁶ O discurso de eficiência e privatização de “serviços públicos”, entretanto, tem suas origens na década de oitenta, durante a gestão dos presidentes Ronald Reagan (1981-1989) e do seu sucessor George H. W. Bush (1989-1993), ambos vinculados ao Partido Republicano. O discurso da eficiência, típico da *New Public Management*, está fortemente associado à ideologia neoliberal (PIETERSE, 2004; HARVEY, 2005).

O impulso para privatizar serviços bélicos teve início durante a administração de George Herbert Walker Bush no final da década de 1980. Após a Primeira Guerra do Golfo, o Pentágono, então chefiado pelo Secretário de Defesa Dick Cheney, pagou US\$ 9 milhões para a empresa *Brown & Root Services* (subsidiária da empresa de petróleo *Halliburton*) elaborar um estudo sobre como empresas militares privadas poderiam oferecer apoio para os soldados estadunidenses em zonas de combate. Cheney tornou-se CEO da *Halliburton* e a empresa KBR (*Kellogs, Brown and Roots*) conseguiu US\$ 2,5 bilhões para construir e operar bases militares como parte do programa *Army's Logistics Civil Augmentation* (YOEMAN, 2003). Esse foi um dos primeiros impulsos para a contratação de empresas militares privadas nos

⁶ Dentre as empresas que possuem sede nos Estados Unidos da América, estão a Academi (antigamente chamada de Blackwater), DynCorp, GK Sierra, ITT Corporation, MPRI, Titan Corporation, Triple Canopy e Vinell Corporation. A maioria destas empresas está localizada no Estado de Virginia, onde fica o Pentágono (sede do Departamento de Defesa).

Estados Unidos da América. O argumento central para a “privatização da guerra” (UESSELER, 2008) tornou-se um só: menos custos e mais eficiência.

Este primeiro capítulo apresenta algumas questões fundamentais para compreender o fenômeno da ascensão das empresas militares privadas nos Estados Unidos em um contexto discursivo de “Guerra ao Terror” e de adoção de novas estratégias do “Império” (HOBBSAWM, 2008) para a criação de um novo inimigo “invisível” (as supostas redes de terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa no Afeganistão e Iraque).

A primeira seção analisa de que forma a ideia de “choque de civilizações” parece haver ancorado o discurso estadunidense de garantia da “democracia” e do “livre mercado” no mundo inteiro, especialmente na década de 1990. Tal discurso tem legitimado as intervenções militares dos Estados Unidos em diferentes regiões do planeta no pós-Guerra Fria e colocado o país na contestável posição de “xerife do mundo” (CAMERON, 2005).

Em seguida, o trabalho analisa alguns aspectos do Governo Bush (2001-2009) e a emergência de uma visão neoconservadora na política internacional, o que levou ao abandono de uma postura “diplomática balanceada e baseada no consenso” (HALPER, 2005, p. 10) e abriu espaço para intervenções bélicas unilaterais, mesmo em casos de desaprovação da comunidade internacional. Tal contexto de reação imediata aos “ataques terroristas” e de reformas gerenciais no Departamento de Defesa garantiu um ambiente propício para a proliferação das empresas militares privadas.

Por fim, este capítulo examina as transformações organizacionais do Exército estadunidense e a crescente importância das unidades logísticas e administrativas em detrimento das unidades de combate. Tal análise permite compreender os fatores internos ao Exército que podem haver levado ao aumento do número de empresas militares privadas, cada vez mais especializadas e dotadas de um instrumental de alta tecnologia.

1.1. A SUPERIORIDADE MILITAR ESTADUNIDENSE E A “NOVA ORDEM”

O fim da Guerra Fria em 1989, se considerarmos como marco a queda do Muro de Berlim, ou 1991, com a desagregação da União Soviética, traz consigo uma realidade dura para os teóricos, pensadores e intelectuais do século XX e, postumamente, para os do século XIX, que vislumbravam no Socialismo um esboço ou tentativa de uma forma alternativa de guiar a sociedade humana. O libertar-se ou formar a fraternidade universal, como afirma Perry Anderson, esvaíra-se com o fim catastrófico do projeto já falido anteriormente à queda do muro de Berlim. “O otimismo do progresso evolutivo ou vontade coletiva cedeu lugar a um

pessimismo cultural elitista que só viu petrificação e massificação nas democracias ocidentais estabilizadas depois da Segunda Guerra Mundial” (ANDERSON, 1992, p. 9).

Em julho de 1989, Francis Fukuyama publicou seu ensaio “O Fim da História” nos Estados Unidos. Suas reflexões indicavam que a humanidade havia atingido um ponto final de evolução com o triunfo do sistema democrático liberal ocidental sobrepondo-se às tentativas fracassadas do século XX (fascismo, derrotado na Segunda Guerra Mundial e o comunismo, então em colapso). Segundo as suas ideias, ainda que existissem nacionalismos e fundamentalismos isolados em zonas subdesenvolvidas, o triunfo do capitalismo liberal estava consolidado na Europa. Com o projeto socialista soviético definindo, a “democracia liberal ocidental destacou-se como a forma final de governo humano, levando a seu término o desenvolvimento histórico”. Supostamente apoiado em Hegel, quando primeiro refletiu sobre o fim da história⁷, mas de forma distinta de Marx,⁸ Fukuyama defendia que a fenomenologia das transformações “resultou não na infinidade ruim de um interminável processo de mudança, mas no momento de uma culminação absoluta, em que a razão como liberdade na terra foi consumada nas instituições de um Estado Liberal” (ANDERSON, 1992, p. 12).

Sabemos o resultado avassalador que se seguiu à obra de Fukuyama. As contestações às suas ideias vieram de múltiplos lados (liberais, conservadores, social-democratas, comunistas) por diferentes razões. Para Anderson, embora a liberdade consolidada inclua o direito de propriedade privada e operacionalidade da economia de mercado, o capitalismo carrega a “abundância de consumismo” que “consolida indiscutivelmente os valores democráticos da política liberal ao estabilizar (...) a mudança que Hegel foi o primeiro a compreender”.

A impressão do intelectual da *New Left* – parceiro de Eric Hobsbawm, Edward P. Thompson e outros intelectuais da esquerda⁹ – não se revela otimista como a de Fukuyama ao determinar o fim de uma época.

apesar de toda a redenção que acarreta, a conclusão da história da liberdade humana tem seus custos. Ideais audaciosos, altos sacrifícios, impulsos heroicos, tudo se dissipará em meio à rotina trivial e monótona de fazer compras e votar; a arte e a

⁷ Para uma discussão completa acerca das reflexões hegelianas e de outros intelectuais que versaram sobre o tema conferir ANDERSON, Perry. *O Fim da História: de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1992.

⁸ Sobre a interpretação de Marx das ideias de Hegel com relação à História, cf. BLACKLEDGE, Paul. *Reflections on the Marxist Theory of History*. Oxford: Manchester University Press, 2006.

⁹ A relação de “parceria” não é constante durante toda a existência da *New Left*. Muitas vezes os pontos de vista dos membros do coletivo eram defendidos de forma apaixonada, o que levou a debates abertos e mesmo à evasão de quadros do agrupamento. Sobre os conflitos de E. P. Thompson com alguns dos membros da “esquerda” inglesa, cf. MÜLLER, Ricardo; MUNHOZ, Sidnei. Edward Palmer Thompson, in LOPES, Marcos A; MUNHOZ, Sidnei (org.), *Historiadores de Nosso Tempo*. São Paulo: Alameda, 2010, p. 31-52.

filosofia definham, quando a cultura é reduzida à função de curadora do passado; os cálculos técnicos substituem a imaginação moral ou política. É lúgubre o pio noturno da coruja (ANDERSON, 1992, p. 13).

Fukuyama, enfim, não negava a possibilidade de conflitos em regiões subdesenvolvidas (onde haveria aqueles que ainda acreditassem em marxismo-leninismo), mas afirmava que o conflito global havia cessado. Para ele, no futuro, haveria apenas a resolução de pequenos problemas mundanos nos âmbitos econômico e técnico. A esta linha de pensamento Samuel Huntington – que diverge de Fukuyama, como veremos adiante – denomina *Um só mundo: Euforia e Harmonia*. Ao discutir as ideias de Francis Fukuyama, Huntington escreve:

a expectativa da harmonia era largamente partilhada. Líderes políticos e intelectuais elaboraram opiniões similares. O Muro de Berlim tinha caído, os regimes comunistas tinham desmoronado, as Nações Unidas iriam assumir uma nova importância, os antigos rivais da Guerra Fria se engajariam em "parceria" e numa "grande negociação", a ordem do dia seria a manutenção da paz e a imposição da paz (HUNTINGTON, 1997, p 32).

A “Nova Ordem Mundial” estava proclamada. A ilusão da harmonia que pairava sobre um mundo estabilizado e pacífico estava com seus dias contados. O que se seguiu ao fim da Guerra Fria foi uma onda de conflitos étnicos e de higienização “pelo ressurgimento de movimentos neocomunistas e neofascistas, pela intensificação do fundamentalismo religioso, (...), pela incapacidade das Nações Unidas e dos Estados Unidos de acabarem com sangrentos conflitos locais” e o perigo de uma China emergente (HUNTINGTON, 1997, p.33).

Um “outro mundo” que merece destaque aqui, caracterizado pelo cientista político é aquele que estabelece o “Puro Caos”¹⁰. Neste, a prevalência de “Estados Fracassados” sobre Estados consolidados fragilizaria a autoridade governamental, o que acabaria por ressaltar conflitos de ordem étnica e religiosa, o surgimento de organizações criminosas internacionais, a proliferação de armas nucleares e de destruição em massa, além da expansão do terrorismo (HUNTINGTON, 1997, p. 37).

¹⁰ Ao consultar a referência indicada, observa-se que Huntington não defende com absoluta realidade os "mundos" que propõe classificar. Analisa as caracterizações e denominações que intelectuais pensaram o mundo de maneiras diversas e até que ponto essas reflexões podem ser consideradas. O mundo caracterizado como "Puro Caos", por exemplo, é uma ideia fortemente defendida em dois trabalhos de 1993 - *Out of Control*, de Zbigniew Brzezinski e *Pandaemonium* de Daniel Patrick Moynihan. À época, as guerras étnicas eram vistas como uma possibilidade alarmante. Huntington alerta, no entanto, que o mundo não pode ser visto tão radicalmente como caótico, pois segundo ele é impossível ser inteiramente desprovido de ordem.

Para Huntington – que previa um possível *Choque de Civilizações*¹¹ –, o Ocidente deveria abandonar sua pretensão hegemônica de impor a sua cultura e os padrões ocidentais ao resto do mundo: “o conceito de uma civilização universal é um nítido produto da civilização ocidental” (HUNTINGTON, 1997, p. 78). Huntington estava convencido que, no período da Guerra Fria, consolidou-se uma “falácia da alternativa única”, no sentido de que a alternativa para o comunismo era a democracia liberal (e que o fracasso da primeira produziria a universalidade da segunda).

Com a Queda do Muro de Berlim, emergiu a tese de que o “desmoronamento do comunismo soviético significou o fim da História e a vitória universal da democracia liberal no mundo todo” (HUNTINGTON, 1997, p. 79). Samuel Huntington, no entanto, identificou os erros de tal pressuposição e alertou para a complexidade e multipolaridade de um mundo pós-Guerra Fria¹²:

É pura arrogância pensar que, porque o comunismo soviético desmoronou, o Ocidente ganhou o mundo para sempre e que os muçulmanos, os chineses, os indianos e outros vão se precipitar para abraçar o liberalismo ocidental como a única alternativa. A divisão da Humanidade em termos de Guerra Fria acabou. As divisões mais fundamentais da Humanidade em termos de etnias, religiões e civilizações permanecem e geram novos conflitos. (HUNTINGTON, 1997, p. 79).

O diagnóstico de Huntington é coerente, pois a década de 1990 foi, de fato, marcada por novos conflitos étnicos e religiosos, bem como pela crença – capitaneada pelos Estados Unidos da América – de que o resto do mundo deveria incorporar as ideias de democracia liberal, economia de mercado e proteção aos direitos humanos, típicas do Ocidente. Nesse período, interesses econômicos foram ocultados por discursos humanitários em diferentes intervenções militares na África e no Leste Europeu, como na “intervenção humanitária” de Kosovo, em 1994 (CHOMSKY, 2000, p. 34-39).

¹¹ Conforme Sidnei Munhoz e Mériti de Souza, “o termo *Clash of Civilizations* foi primeiro emprego, no pós-Guerra Fria, por Bernard Lewis (1990), em *The Roots of Muslim Rage*. No entanto, muito antes de Lewis, Arnold Toynbee havia usado essa expressão para se referir à reação do Islã à agressão Ocidental. Toynbee publicou, em 1947, na *Haper's Magazine*, um artigo intitulado *Encounters between Civilizations*, em que a ideia foi inicialmente apresentada. O texto foi publicado no ano seguinte no livro *Civilization on Trial*. Posteriormente, Toynbee apresentou essa análise de uma forma acabada em uma série de conferências na BBC, entre novembro e dezembro de 1952, publicadas no periódico semanal da mesma BBC, *Listener*, e, depois na forma de livro. Na ocasião, nas *Reith Lectures*, Toynbee referiu-se à contínua agressão do Ocidente, ou mais especificamente, da Europa Ocidental à Europa Oriental e à Ásia, e de forma mais genérica, ao mundo, por certa de quatro séculos” (MUNHOZ; SOUZA, 2012, p. 612).

¹² A alternativa para um brutal “choque de civilizações”, na opinião do cientista político de Harvard, seria o reconhecimento das vantagens de um “sistema multicivilizacional”, que reconhecesse a pluralidade de valores e modelos de organização política e social.

O debate sobre o *Choque de Civilizações* é central para compreender a modelagem da política externa dos Estados Unidos da América no pós-Guerra Fria. Diante do receio de uma aliança sino-islâmica em termos de longo prazo, os Estados Unidos iniciaram estratégias de promoção do ideário “democrático-liberal” para outras culturas:

Huntington, na conferência apresentada no *Enterprise Institute* em 1992, no artigo publicado na *Foreign Affairs* em 1993, e, depois, no livro, publicado em 1996, que é uma expansão do artigo, afirmou que o Ocidente apresentava sinais de uma decadência civilizacional frente à contínua expansão de outras civilizações. Ancorado nessa premissa, o autor defendeu a necessidade de o Ocidente fortalecer as suas alianças a fim de enfrentar tanto as ameaças externas quanto as internas. Assim, segundo o autor, o Ocidente deveria ter como meta a transformações de outras sociedades, buscando incorporá-las à sua órbita ou neutralizá-las de forma que não viessem a representar uma ameaça real. Nessa perspectiva, Huntington afirmava que uma aliança sino-islâmica poderia se constituir, em um futuro próximo, no principal oponente da Civilização Ocidental. Dessa forma, os EUA deveriam liderar um movimento com vistas à expansão das suas fronteiras, de tal forma que esse conflito viesse a ocorrer o mais distante possível dos centros capitalistas do Ocidente. (MUNHOZ & SOUZA, 2012, p. 616)

Como sustenta Noam Chomsky – em uma perspectiva crítica muito distinta daquela do cientista político Samuel Huntington –, os Estados Unidos continuaram a se posicionar como os responsáveis pela “proteção do mundo” (CHOMSKY, 2000, p. 22) e logo identificaram “nações fracassadas” (*rogue states*) – países “sem leis” e sem modelos institucionais semelhantes ao Ocidente –, consideradas alvo para intervenções militares e apoio a opositores que clamavam por regimes democráticos.

Para Munhoz e Souza, em grande parte ancorados em Chomsky, a criação de novos inimigos foi uma das estratégias dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria para manutenção de sua diplomacia de negócios e avanço de suas pretensões de unipolaridade:

Durante o período da Guerra Fria, o perigo representado pelo comunismo amalgava uma sólida aliança liderada pelos EUA. Com a débâcle do inimigo de dimensão mundial, os EUA trataram de criar novos inimigos: o terrorismo, o fundamentalismo islâmico, o narcotráfico e a instabilidade no denominado Terceiro Mundo (CHOMSKY, 1994, p. 3). Os EUA podiam manter a sua diplomacia de negócios e defender os seus objetivos em qualquer região do planeta ao atribuir a eles os predicados de interesse da democracia e da prosperidade mundial. Esse cenário

instável justificou a retomada dos investimentos no campo bélico de modo que já no segundo governo, Bill Clinton, o orçamento militar estadunidense superou aqueles relacionados aos períodos mais tensos da Guerra Fria (MUNHOZ & SOUZA, 2012, p. 611).

No início da década de 1990, os Estados Unidos seguem a lógica temerosa das consequências de “Estados Fracassados” e, sob a administração de Clinton, decidem por uma intervenção “humanitária” na Somália (TEIXEIRA DA SILVA, 2007). A mesma lógica de “intervenção humanitária” se repetiu em outros locais, como Kosovo em 1994. A legitimação para tais intervenções se dava pelo discurso de proteção dos direitos humanos, tutelados pela “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (1948) da Organização das Nações Unidas.

A década de 1990 também foi marcada, como sustenta Chomsky, pela criação da figura do “inimigo do Ocidente” de Saddam Hussein, ditador do Iraque e pela imensa “crise” iniciada pela Guerra do Iraque de 1991. Em termos estratégicos, o Iraque sempre foi considerado como potencial “vitrine” para uma democracia liberal no Oriente Médio (TEIXEIRA DA SILVA, 2006). Por trás do conflito, há um longo interesse dos EUA nas reservas de petróleo iraquianas e a potencial “crise energética”¹³ da economia estadunidense:

Os EUA declararam pela primeira vez seu propósito de empregar a força para proteger o petróleo do Golfo Pérsico em 1980, mediante a Doutrina Carter, e aplicou este princípio pela primeira vez em 1987, com o “re-embandeiramento” dos tanques petrolíferos do Kuwait (equipando-os com bandeiras estadunidenses com a finalidade de permitir sua defesa por parte das forças navais deste país). A guerra do Golfo de 1990-91 foi outra aplicação deste princípio e o mesmo aconteceu com a invasão estadunidense ao Iraque em 2003. Assistimos agora à extensão deste princípio a outras áreas do mundo das quais os EUA se tornaram dependentes para abastecerem-se de petróleo, inclusive do Mar Cáspio e a Colômbia. Se a experiência estadunidense no Golfo fornece alguma chave, esta estará no envio e no uso das forças militares norte-americanas nestas áreas. Não se pode prever onde e quando será posto em prova este princípio. O que se pode afirmar, no entanto, é que a estratégia articulada em torno dos dois eixos estratégicos de energia e segurança adotados pelo Governo Bush em 2001-2002 levará quase com certeza à maior

¹³ Desde o governo Clinton, existe uma enorme preocupação com a matriz energética do modelo econômico-industrial dos Estados Unidos, altamente dependente de petróleo a baixo custo. Nos últimos vinte anos, os EUA passaram a investir em pesquisa e desenvolvimento para novas matrizes energéticas. Nos últimos anos, o país anunciou novas possibilidades de utilização do xisto. Desde 2008, os Estados Unidos ampliaram em 50% sua produção graças à tecnologia que permite a retirada de petróleo de rochas de xisto. Em 2013, a produção foi de 1 milhão de barris por dia. Em 2005, os Estados Unidos importavam 60% do combustível que consumiam. Em 2013, tal porcentual caiu a 36% e as projeções apontam para um índice de 25% em 2016. Cf. “Xisto reduz venda da Petrobrás aos EUA”, *Jornal Estado de São Paulo*, 12/01/2014.

intervenção militar dos EUA nas principais áreas produtoras de petróleo. Essa intervenção não necessariamente deve ser descrita como uma “guerra por petróleo”, mas a lógica subjacente da estratégia de Bush será evidente para todos aqueles que acompanharam seu desenvolvimento durante os últimos anos. De fato, “sangue por petróleo” tornou-se a característica dominante da política militar do Governo Bush. (KLARE, 2004, p. 219).

As crises diplomáticas do início da década de 1990, o interesse estadunidense pelo petróleo iraquiano, as “violações de direitos humanos” de Hussein contra seus opositores, as pretensões de Dick Cheney e Donald Rumsfeld de imposição de uma democracia liberal no Iraque que influenciaram fortemente a política estadunidense para a região e culminaram com a invasão daquele país no governo de George W. Bush em 2003.

1.2. GUERRA AO TERROR E A COMPOSIÇÃO DO GOVERNO BUSH

O governo de George W. Bush foi marcado pelo seu caráter belicista e pela política externa de caráter unilateral. Bush contou com pensadores republicanos de elevada influência, como Donald Rumsfeld (Secretário de Defesa) e Dick Cheney (vice-Presidente). No início do governo Bush, a principal preocupação era com o futuro da energia estadunidense e os rumos da indústria petrolífera. Além disso, havia um projeto de reforma gerencial das instituições e aumento das privatizações dos serviços públicos, incluindo os serviços militares. Em 08 de setembro de 2001, Rumsfeld fez um polêmico discurso no Departamento de Defesa, defendendo que um dos principais inimigos dos EUA era a burocracia do Pentágono. Segundo Rumsfeld, o país necessitava de agilidade nas tomadas de decisão e menos entraves burocráticos.

O impulso central para a reorganização do Departamento de Defesa foi o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, supostamente realizado pela rede Al Qaeda, então liderada por Osama Bin Laden. Com os ataques, o governo iniciou a operação *Enduring Freedom* e iniciou um discurso de “Guerra ao Terror” em escala global (CHOMSKY, 2002). Como sustenta Cesar Guimarães, essa foi uma nova estratégia para fins políticos dos EUA. O terror não era um inimigo (ator político), mas uma forma de guerrear:

O terror, no entanto, não é uma coletividade humana concreta contra a qual se guerreia, mas uma forma de guerrear. Como tal é espacialmente indeterminado, está em qualquer lugar, e assim foi dito e o tem sido pelas autoridades americanas, que se

impuseram a obrigação e se arrogaram o direito de combatê-lo onde bem convier. Quando a indignação se transforma em conveniência, entra-se no campo da *Realpolitik*, neste caso por meio do militarismo e da repressão. Em indignada reação ao terrorismo, um analista deixou escapar: "a primazia engendrou sua nêmesis" (Ajami, 2001). Sim, mas apenas no imaginário ou, mais especificamente, na interpelação assujeitante que o terror propiciou ao governo de George W. Bush para reafirmar a primazia *manu militari*. O terror como instrumento de guerra não foi alheio à atuação militar norte-americana desde há muito. Os que agora o utilizam são velhos aliados desavindos. Há como reduzi-lo: "parem de participar do terror" (Chomsky, 2002). Entretanto, o terror como abstração efetiva tornou-se verdadeiro "utensílio" do poder. Donald H. Rumsfeld (2002), secretário de Defesa, apresenta em seu programa de "revolução nas questões militares" enorme aumento das despesas militares (com um "enfoque empresarial"), a mobilização de "todos os elementos do poder nacional", a guerra preventiva, enfim, o que mais parece um Estado-guarnição, a partir exatamente desta abstração: "Nosso desafio [consiste em] defender nossa nação contra o desconhecido, o incerto, o não-visto, o inesperado". É preciso ser capaz de "dissuadir e derrotar adversários que ainda não emergiram para desafiar-nos". Abstração paranoica? Não. Estímulo à paranoia para usos políticos. (GUIMARÃES, 2002, p. 64).

Os ataques ao *World Trade Center* em setembro de 2001 desencadearam uma nova estratégia de política externa do governo Bush. A declaração de guerra contra o Afeganistão e o governo Talibã foi assegurada com a aprovação, por parte do Congresso, da *Authorization for the Use of Military Force* em 14 de setembro. Tal norma ("Public Law 107-40") assegurou ao Presidente Bush a autorização para "utilizar toda força necessária e apropriada contra aquelas nações, organizações, ou pessoas que [o Presidente] determinou ter planejado, autorizado, cometido ou auxiliado os ataques terroristas que aconteceram em 11 de setembro de 2001"¹⁴.

¹⁴ No original: "Public Law 107-40, 107th Congress. Joint Resolution. Whereas, on September 11, 2001, acts of treacherous violence were committed against the United States and its citizens; and whereas, such acts render it both necessary and appropriate that the United States exercise its rights to self-defense and to protect United States citizens both at home and abroad; and whereas, in light of the threat to the national security and foreign policy of the United States posed by these grave acts of violence; and whereas, such acts continue to pose an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States; and whereas, the President has the authority under the Constitution to take action to deter and prevent acts of international terrorism against the United States: Now, therefore, be it resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, (Sec. 2. Authorization for Use of United States Armed Forces). (a) In General – that the President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harboured such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons". Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf> Acessado em 22/02/2014.

Por trás das mobilizações políticas para autorização dos gastos militares e enfrentamento da “guerra ao terror” estava uma composição governamental de ideologia “neoconservadora”. A composição do primeiro governo Bush baseou-se, ao menos parcialmente, em lideranças do *think tank* “*Project for the New American Century*” (“Projeto para um Novo Século Americano” – PNAC, em inglês), fundado em 1997 em Washington por William Kristol e Robert Kagan. Tal organização tinha como objetivo disseminar uma política externa de “supremacia militar” e “clareza moral”. Dentre os princípios desta “*Reaganite policy*” (KRISTOL & KAGAN, 1996), estava o aumento significativo dos gastos com defesa, o fortalecimento dos laços com “aliados democráticos” e o enfrentamento dos regimes hostis aos valores e interesses estadunidenses, a promoção da liberdade econômica no exterior e a “aceitação da responsabilidade americana” em preservar uma ordem internacional amigável à segurança, prosperidade e princípios estadunidenses.

Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Dick Cheney e Robert Zoellick foram signatários da declaração de princípios do PNAC em 1997. No governo Bush, eles vieram a ocupar as respectivas posições de Secretário de Defesa (Rumsfeld), Vice-Secretário de Defesa (Wolfowitz), Vice-Presidente (Cheney) e Secretário de Comércio (Zoellick).¹⁵ A posição desta elite neoconservadora sobre as questões militares está presente no relatório *Rebuilding America's Defenses: strategy, forces and resources for a new century* (“Reconstruindo a Defesa Americana”, em tradução-livre), publicado em 2000 pelo PNAC. Neste relatório, sugere-se que uma das principais missões das forças militares dos EUA deveria ser a transformação de sua estrutura de acordo com a “revolução nos assuntos militares”: (i) maximização do valor de suas armas mediante a aplicação de tecnologias avançadas e (ii) aumento da capacidade militar via competição entre serviços e experimentos de parcerias público-privadas (KAGAN & SCHMITT, 2000, p. 8).

A invasão do Afeganistão em 2001, no primeiro ano do governo Bush, propiciou a execução de estratégias já definidas pelos neoconservadores republicanos. O aumento dos gastos militares, a preocupação com a supremacia militar estadunidense, a importância dada às tecnologias aplicadas ao setor militar, o estímulo à competição, e a “experimentação para parcerias com o setor privado” foram colocados em prática pelos membros do governo Bush. Nesse contexto, percebe-se que o surgimento de empresas militares privadas faz sentido, uma vez compreendido o planejamento estratégico para a “revolução dos assuntos militares” definido pelos neoconservadores.

¹⁵ Paul Wolfowitz e Robert Zoellick também ocuparam o cargo de presidência do *World Bank Group* (Banco Mundial) durante o governo Bush.

O impacto da ascensão ao poder por este grupo neoconservador foi a radical transformação da política externa do governo Bush, que passou a agir de forma unilateral e proativa, sem vinculação às regras internacionais de direito público e resoluções da comunidade internacional sobre intervenções bélicas (DAALDER & LINDSAY, 2003, p. 3-4). Tal política externa agressiva, voltada à manutenção da supremacia militar estadunidense em escala global, garantiu um pano de fundo adequado à ascensão de empresas militares privadas nos Estados Unidos da América no início do século XXI.

1.3. TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS DO EXÉRCITO E SUAS RELAÇÕES COM AS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS

A ascensão das empresas militares privadas está associada às transformações internas das forças armadas e a alteração do modelo altamente hierarquizado de unidades de combate formada por cidadãos treinados pelo Exército. A busca por eficiência e a importância do planejamento e das tecnologias mudaram as estratégias de atuação militar estadunidense durante o século XX.

Para entender tais transformações, é preciso ter em mente a distinção entre unidades de “linha de frente” e “apoio logístico”, típica da teoria dos “dentes e rabo” do exército (*tooth-to-tail*). John McGrath, em um estudo sobre as transformações organizacionais do exército estadunidense, aponta que a antiga distinção entre unidades combatentes e não combatentes tornou-se mais complexa, em razão da crescente importância dos elementos estratégicos, logísticos e operacionais das operações militares da segunda metade do século XX.

A categoria de combate pertence a elementos cuja missão primária é lutar contra o inimigo. Enquanto isso inclui os braços de combate tradicionais da infantaria, armamento, cavalaria, artilharia de defesa do ar e campo, ela também pode incluir muitos outros elementos organizados ou arregimentados no papel primário de lutar contra o inimigo. Unidades de apoio ao combate, como engenheiros de combate, unidades de helicópteros de assalto, unidades antitanques e elementos de reconhecimento em unidades de combate de não cavalaria também são inerentemente definidas como elementos de combate. (...) Elementos não combatentes são o “rabo” da proporção “dente-ao-rabo”. Tradicionalmente, o rabo tem sido considerado como o elemento logístico, tais como trens de abastecimento e oficinas de manutenção de apoio à força. Mas nos modernos exércitos expedicionários, o componente de “não combate” é mais complicado. Tropas de

apoio podem ser divididas naqueles elementos que apoiam diretamente uma organização de combate, aqui referidos pela categoria de elementos logísticos, e as tropas de apoio que operam campos de base e oferecerem outros suportes (jornalismo, infraestrutura de base, infraestrutura para o teatro da operação, construção da base) que estão separados da conduta de missões operacionais. Tropas e unidades envolvidas em tais atividades são chamadas de elementos de apoio à vida. (MCGRATH, 2007, p. 4-5)¹⁶.

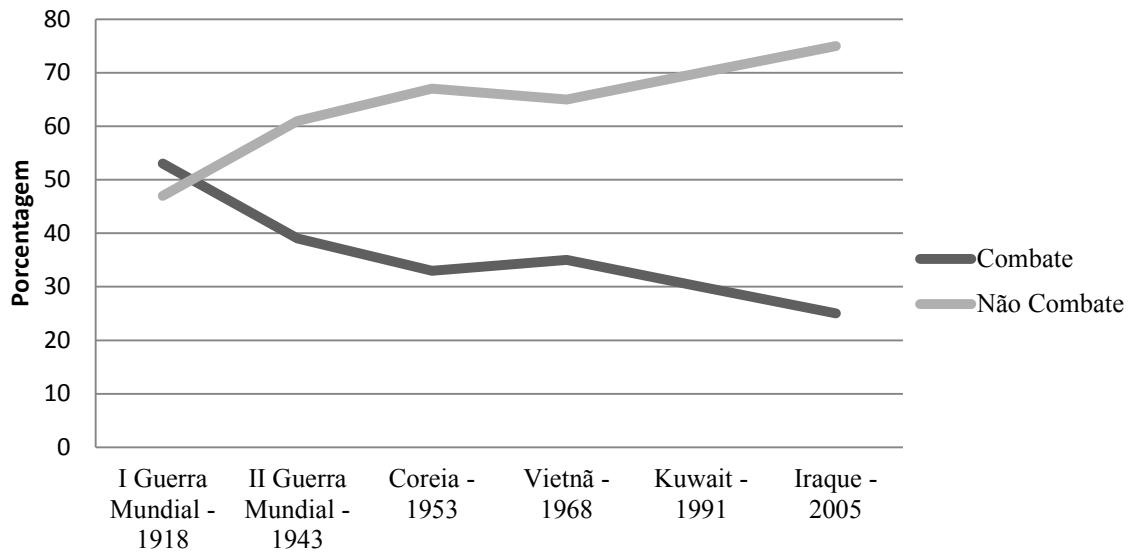
Em seu estudo *The Other Tip of the Spare*, John McGrath analisa empiricamente o declínio das unidades de combate da Primeira Guerra Mundial até as ocupações do Iraque em 2005. Sua pesquisa mostra que as unidades não combatentes – unidades de logística, administração e apoio à vida – tornaram-se centrais na estratégia militar para garantir maior eficiência e manter a potencialidade do combate. A partir da análise de dados quantitativos, McGrath revela as tendências de crescimento “do outro lado da ponta”, isto é, do “rabo” do exército.

O gráfico abaixo (n. 1), elaborado por John McGrath, mostra um crescimento progressivo das unidades de “não combate”. Tal dado revela que a utilização de unidades de logística, treinamento, apoio à vida, infraestrutura, planejamento e serviços de apoio é uma tendência recente na organização militar estadunidense. Tais unidades executam tarefas cada vez mais especializadas e complexas, amparadas por diferentes tecnologias. A moderna organização militar – pelo menos nos Estados Unidos da América – possui um “enorme rabo”, com “dentes” potencialmente mais letais.¹⁷

¹⁶ The category of combat pertains to elements whose primary mission is to fight the enemy. While this includes the traditional combat arms of infantry, armor, cavalry, field and air defense artillery, it may also include many other elements organized or dragooned into a primary role of fighting the enemy. Combat support units, such as combat engineers, assault helicopter units, antitank units and reconnaissance elements in noncavalry combat units are also inherently defined as combat elements. (...) Noncombat elements are the “tail” in the tooth-to-tail ratio. Traditionally, the tail has been considered to be the logistical element, such as supply trains and maintenance workshops supporting a force. But in modern expeditionary armies, the noncombat component is more complicated. Supporting troops may be divided into those elements directly supporting a combat organization, here referred to by category as logistical elements, and the support troops who run the base camps and provide other support (such as post newspapers, base infrastructure, theater infrastructure, base construction) that is separate from the conduct of operational missions. In this work, troops and units involved in such activities are called life support elements. (Tradução livre).

¹⁷ Agradeço aos professores Francisco César Alves Ferraz (UEL) e João Fábio Bertonha (UEM) pela colaboração e diálogo sobre as transformações internas do exército estadunidense.

Gráfico 1. Análise "dente ao rabo" entre 1918 e 2005



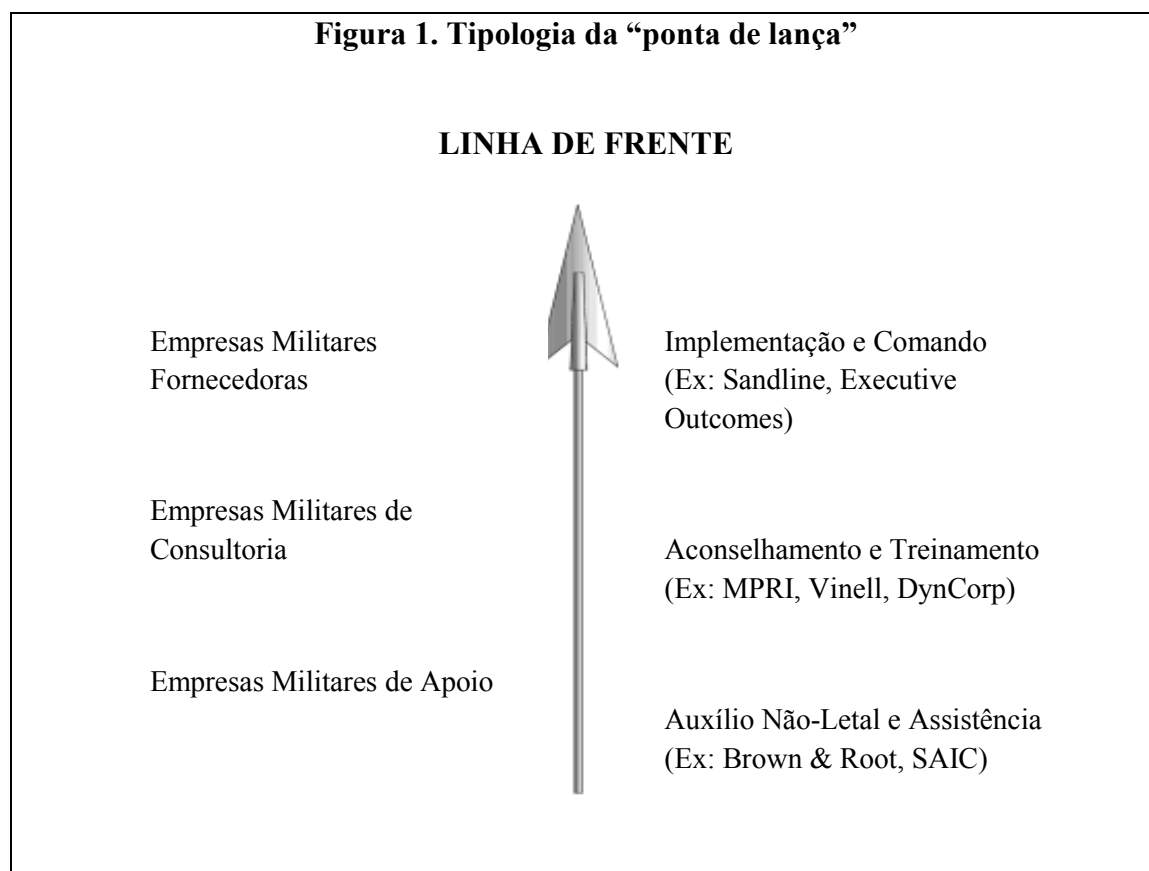
Fonte: MCGRATH (2007, p. 64).

A teoria do “dente e rabo”, semelhante à ideia de “ponta de lança” (SINGER, 2008; HOFFMAN, 2009), também auxilia a entender a forma como empresas prestadoras de serviços militares se organizam nesta crescente indústria. Do mesmo modo que existem diferentes unidades de combate e não combate (logística, administração e apoio à vida), as empresas militares privadas se organizam entre diferentes localizações funcionais.

No contexto militar, a melhor forma de estruturar a indústria se dá pela gama de serviços e nível de força que uma empresa pode oferecer. Uma útil analogia do pensamento militar é a metáfora da “ponta de lança”. Tradicionalmente, unidades dentro das forças armadas são distinguidas por sua proximidade à batalha real (a “linha de frente”) que resulta em implicações em seu nível de treinamento, prestígio da unidade, papéis na batalha, impacto, e assim por diante. Por exemplo, um indivíduo servindo numa unidade de infantaria da linha de frente (ou seja, na “ponta”) possui experiências de treinamento completamente diferentes e até mesmo perspectivas de carreira do que aquele que serve na unidade de comando ou apoio logístico. Utilizando deste conceito, organizações militares se dividem em três amplos tipos de unidades ligados a sua localização no campo de batalha: aqueles que operam no campo geral, aqueles no campo de guerra, e aqueles na área de operações de fato, isto é, o campo de batalha tático. (...) Empresas terceirizadas também se dividem em três tipos amplos (fornecedores de serviço, empresas de consultoria e terceirização de serviços não centrais). Portanto, a distinção da “ponta de lança” –

pela localização da unidade militar – é análoga à forma de organização das correntes de empresas terceirizadas. (SINGER, 2008, p. 91)¹⁸.

Peter Singer, sem analisar o estudo de John McGrath, mostra que as empresas militares privadas seguem a tendência de atuar “na outra ponta da lança”. A tipologia elaborada por Singer dá um panorama abrangente de diferentes atuações destas empresas, rompendo com a falsa ideia de que as empresas militares privadas atuam em somente uma área (combates e linha de frente, por exemplo).



Fonte: SINGER, 2008, p. 93

¹⁸ In the military context, the best way to structure the industry is by the range of services and level of force that a firm is able to offer. The useful analogy from military thought is the “Tip of the Spear” metaphor. Traditionally, units within the armed forces are distinguished by their closeness to the actual fighting (the “front line”) that result in implications in their training levels, unit prestige, roles in the battle, directness of impact, and so on. For example, an individual serving in a front-line infantry unit (that is, in the “tip”) possesses completely different training experiences and even career prospects than one serving in a command or a logistics support unit. Using this concept, military organizations break down into three types of units linked to their location in the battle space: those that operate within the general theatre, those in the theatre or war, and those in the actual area of operations, that is, the tactical battlefield. (...) Outsourcing firms are also broken down into three broad types: (service providers, consultative firms, and noncore service outsourcing). Thus, the-tip-of-the-spear distinction – by military unit location – is analogous to how outsourcing’s linkage with business chains also break down (Tradução livre).

Conforme análise a ser desenvolvida nos próximos capítulos, sustentamos a perspectiva de que o crescimento do uso de empresas militares privadas nos Estados Unidos está associado à propagação da ideologia neoliberal e privatizante do pós-Guerra Fria e os esforços do governo George W. Bush para contratação de empresas privadas pelo Departamento de Defesa para as ocupações do Afeganistão e Iraque. Em paralelo a esse diagnóstico, devem-se considerar as transformações internas do Exército estadunidense e dois aspectos fundamentais, relacionados à propensão à utilização de empresas privadas para execução de serviços de caráter militar.

O primeiro é a redução orçamentária e do número de oficiais do Exército iniciada pela administração de Dwight Eisenhower (1953-1961). Em dezembro de 1954, o número de militares ativos era de aproximadamente um milhão e quatrocentos mil homens. Ao final da administração de Eisenhower, o número de oficiais era de oitocentos e setenta mil homens (DAVIS, 2010, p. 6). Essa redução continuou nas décadas seguintes,¹⁹ a ponto dos militares “da reserva” superarem os da “ativa” em quantidade nos dias atuais (BERTONHA, 2011, p. 168).

O segundo aspecto é o impacto da Guerra do Vietnã (1955-1975) na cultura estadunidense e na estrutura organizacional do exército. De acordo com o historiador George Herring, após Vietnã a “nação mudou dramaticamente a forma como as tropas eram organizadas e mobilizadas” (HERRING, 2000, p. 63). Uma das principais mudanças foi a implementação do *All-Volunteer Force* em 1973 pelo governo Nixon. A política baseava-se na seleção de voluntários e previa a utilização de fundos federais para estimular o ingresso de novos estadunidenses. Entretanto, diante das crises econômicas deflagradas entre 1973 e 1976, não houve investimento federal, o que resultou no enfraquecimento do exército estadunidense. O resultado desse impasse político foi uma reorganização interna, capitaneada pelo general Craighton Abrams, em busca de especialização, conhecimento²⁰ e eficiência, utilizando os “reservas” para as questões de organização, logística, planejamento e administração (HERRING, 2000, p. 65).

Esses aspectos da história recente do exército estadunidense são fundamentais para entender a ascensão das empresas militares privadas. Por trás da organização desta indústria

¹⁹ Deve-se considerar a suspensão da Guerra da Coreia e a incerteza sobre a política externa estadunidense no final da década de 1950.

²⁰ Herring explica que o fracasso de Vietnã levou ao redescobrimento da História nos cursos e centros de treinamento da elite militar. Em 1979, por exemplo, foi criado o Combat Studies Institute em Fort Leavenworth (Kansas), com enfoque em estudos de estratégias militares. Ao mesmo tempo, professores do Army War College “redescobriram” o pensador prussiano Carl von Clausewitz (1780-1831), que passou a ser amplamente estudado em cursos de teoria da guerra (HERRING, 2000, p. 67).

privada está um conjunto de transformações internas do exército dos Estados Unidos da América (redução do número de oficiais, crescimento das unidades do “rabo” em oposição às unidades do “dente”, complexidade das tarefas logísticas e administrativas, especialização funcional e dependência de tecnologia e conhecimento prático).

CAPÍTULO 2. UTILIZAÇÃO DAS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS NO FIM DO SÉCULO XX E INÍCIO DO SÉCULO XXI

O uso de soldados pagos para conflitos militares não é um fenômeno novo na história da humanidade. É vasta a literatura que cobre a temática dos chamados *mercenários*.²¹ No entanto, cientistas políticos contemporâneos atentaram para um novo tipo de organização empresarial que objetiva prestar serviços bélicos em escala global, as empresas militares privadas (*private military firms*).²² A ascensão de tais empresas não pode ser entendida como um simples retorno dos mercenários. Trata-se de um fenômeno histórico muito mais complexo, impulsionado por fatores como a especialização das funções militares, a “revolução tecnológica” da segunda metade do século XX e o fortalecimento do setor privado em detrimento do Estado.

O cientista político Peter W. Singer (2008) distingue esse “novo tipo de organização” dos mercenários atuantes em outros momentos históricos. Para Singer, as empresas militares privadas (EMPs) são organizações que comercializam serviços profissionais ligados a questões bélicas ou, em outros termos, “órgãos corporativos especializados na provisão de habilidades militares incluindo operações de combate, planejamento estratégico, inteligência, avaliação de risco, suporte operacional, treinamento e competências técnicas” (SINGER, 2008, p. 8)²³. Em síntese, são *entidades privadas de negócio* que fornecem aos seus consumidores um amplo espectro de serviços militares e de segurança, anteriormente considerados exclusivos dentro do contexto público.

Este capítulo trata das características deste novo fenômeno organizacional e da crescente utilização de empresas militares privadas em conflitos bélicos no pós-Guerra Fria, em especial por parte dos Estados Unidos da América. Tal fenômeno, apesar de pouco discutido por historiadores, tem chamado a atenção de cientistas políticos em razão não somente da dimensão econômica desta indústria,²⁴ mas também pela superação da clássica

²¹ Sobre a História dos Mercenários, cf. BRUYERE-OSTELLS, W. *História dos Mercenários: de 1789 aos nossos dias*. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

²² Neste trabalho utiliza-se a expressão *empresas militares privadas* como tradução de *private military firms*.

²³ They are corporate bodies that specialize in the provision of military skills, including combat operations, strategic planning, intelligence, risk assessment, operational support, training, and technical skills (Tradução livre).

²⁴ Quando se pensa sobre funções militares, uso da violência, aplicação de sanções e controle, normalmente relaciona-se cada uma dessas funções ao Estado. No entanto, ao se observar o crescimento da participação de empresas militares contratadas nas operações militares estadunidenses, entende-se que essa impressão está equivocada. Deborah Avant inicia seu trabalho em *The Market for Force* com esta provocação. Explica que quando os Estados Unidos invadiram com sucesso o Iraque em 2003, uma a cada dez pessoas envolvidas na operação era empregada por uma companhia militar privada. Algumas das funções anteriormente militares haviam sido transferidas a elas, como logística, apoio operacional a sistema de armas e treinamento. Já em março

conceituação de Max Weber do “Estado como detentor exclusivo do uso legítimo da força”²⁵. Para Weber, a formação dos Estados nacionais foi acompanhada da organização burocrática de exércitos nacionais,²⁶ constituídos por homens dispostos a “morrer pela pátria”.²⁷ A questão que se coloca é saber se os exércitos nacionais são um fenômeno passageiro ou se o século XXI assistirá à formação de *exércitos híbridos*, constituídos por militares nacionais e contratados do setor privado. Esse “exercício de futurologia”, entretanto, não é o objeto deste trabalho.

Esta dissertação assume como pano de fundo a tese de que diversas transformações institucionais, ocorridas por motivos econômicos e políticos ao longo do século XX, colocam em cheque algumas noções sobre a organização militar no Estado moderno, evidenciado pela crescente utilização de empresas militares privadas pelos Estados Unidos da América. Essa perspectiva analítica está ligada a três fenômenos do século XX, que são indispensáveis para a compreensão deste trabalho: (i) a supremacia bélica dos Estados Unidos da América após a II Guerra Mundial,²⁸ (ii) a emergência, a partir do final da década de 1970, do discurso favorável à privatização de serviços públicos por questões de eficiência, e (iii) o surgimento de corporações privadas com atuação global, em especial, vinculadas ao “complexo industrial militar” após o fim da Guerra Fria.

de 2004, o excedente já contabilizava 20.000 contratados (em sua maioria, militares aposentados de diversos países: Chile, Fiji, Israel, Nepal, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos), empregados por 60 empresas a serviço dos Estados Unidos. Cf. AVANT, Deborah. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge University Press. New York, 2005. p. 1-5.

²⁵ Para Max Weber, escrevendo no início do século XX, “o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte da qualidade característica –, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”. WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 526.

²⁶ Na análise sociológica de Weber, o portador do domínio militar, o *oficial*, não se distinguia do funcionário administrativo civil. No Estado moderno, “o moderno exército de massas é um exército burocrático, e o oficial representa uma categoria especial de funcionários” (WEBER, 1999, p. 529). A burocratização do empreendimento bélico foi marcada pela separação dos meios materiais do empreendimento (“a disposição sobre esses meios está nas mãos do poder ao qual obedece diretamente o *aparato* da burocracia”) e pela fundamentação da força combativa na disciplina do serviço. Estas seriam características básicas do exército no Estado moderno, caracterizadas por Weber no início do século passado.

²⁷ Nicolau Maquiavel, no clássico da ciência política *O Príncipe* (1513), aponta diversas razões para que o príncipe não se apoie em mercenários: “As armas com as quais um príncipe defende o seu Estado, ou são suas próprias ou são mercenárias, ou auxiliares ou mistas. As mercenárias e as auxiliares são inúteis e perigosas e, se alguém tem o seu Estado apoiado nas tropas mercenárias, jamais estará firme e seguro, porque elas são desunidas, ambiciosas, indisciplinadas, infiéis; galhardas entre os amigos, vis entre os inimigos; não têm temor a Deus e não têm fé nos homens, e tanto se adia a ruína, quanto se transfere o assalto; na paz se é espoliado por elas, na guerra, pelos inimigos. A razão disto é que elas têm outro amor nem outra razão que as mantenha em campo, a não ser um pouco de soldo, o qual não é suficiente para fazer com que queiram morrer por ti. Querem muito ser teus soldados enquanto não estás em guerra, mas, quando esta surge, querem fugir ou ir embora”. MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Montecristo Editora, 2012 (Capítulo XII, *Quot sint genera militiae et de mercennariis militibus*).

²⁸ Sobre a hegemonia dos Estados Unidos e “os custos e consequências do império americano”, cf. JOHNSON, Chalmers. *Blowback: os custos e as consequências do império americano*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

A utilização de empresas militares privadas nos conflitos bélicos no período “pós-Guerra Fria” e no início do século XXI está relacionada a tais fenômenos, que apontam também para as transformações do Estado e a reestruturação do capitalismo.

Esse fenômeno de ascensão e declínio do Estado moderno foi bem apreendido pelo historiador Eric Hobsbawm (1917-2012) no início do século XXI. Para o autor, a globalização econômica colocou em cheque os fundamentos do modelo de Estado-nação, modificando as tradicionais funções estatais, tal como as forças armadas, progressivamente privatizadas:

Por mais de duzentos anos, até a década de 1970, a ascensão do Estado moderno deu-se de forma contínua e independentemente da ideologia e da organização política – liberal, socialdemocrata, comunista ou fascista. Isso já não acontece. A tendência se reverteu. Temos uma economia mundial em rápida globalização, baseada em empresas privadas transnacionais que se esforçam ao máximo para viver fora do alcance das leis e dos impostos do Estado, o que limita fortemente a capacidade dos governos, mesmo os mais poderosos, de controlar as economias nacionais. Com efeito, graças à prevalência da teologia do mercado livre, os Estados estão, na verdade, abandonando muitas das suas atividades diretas tradicionais – serviços postais, polícia, prisões e mesmo setores importantes das Forças Armadas – em favor de empresas privadas com fins lucrativos. Estima-se que atualmente 30 mil ou mais desses ‘contratados privados’ armados estejam atuando no Iraque. Graças a esse desenvolvimento e à inundação do planeta com armas leves mas altamente efetivas durante a Guerra Fria, a força armada já não é um monopólio dos Estados e de seus agentes. (HOBBSAWM, 2007, p. 41-42)²⁹

Conforme alerta Peter Singer, “na era pós-Guerra Fria essa mudança da forma corporativa com funcionalidade militar se tornou uma realidade. Uma nova indústria global emergiu” (SINGER, 2008, p. 9)³⁰. É preciso entender, portanto, como a indústria militar privada se organiza e de que modo tais organizações privadas são analisadas por acadêmicos e reguladores. Para tanto, é necessário compreender a ascensão das empresas militares privadas no pós-Guerra Fria em escala global e quais são as relações entre o fim da Guerra Fria e o

²⁹ HOBBSAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 41-42.

³⁰ In the post-Cold War era, though, this cross of the corporate form with military functionality has become a reality. A new global industry has emerged (Tradução livre).

surgimento desta indústria.³¹ Além disso, como essa indústria ganha espaço nas ocupações do Iraque e do Afeganistão no século XXI e como são guiadas pelo governo dos Estados Unidos da América.

2.1 EMPRESAS MILITARES PRIVADAS NO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA

Apesar da existência de prestadores de serviços militares em diferentes momentos históricos, foi a partir dos anos de 1990 que as empresas militares privadas constituíram uma indústria com características globais, isto é, organizaram-se em um mercado transnacional (SINGER, 2003; AVANT, 2005; ORTIZ, 2010). Ao fim da “Guerra Fria”³² – simbolizada pela queda do muro de Berlim em 1989 –, diversas companhias militares foram fundadas para atuar em diversos conflitos étnicos que se proliferaram na África e no Leste Europeu.

É possível pensar que a ascensão das Empresas Militares Privadas (doravante denominadas EMPs) está associada ao fortalecimento do discurso de *privatizações*, comumente relacionado com o pensamento “neoliberal”³³. Na década de 1980, período do fracasso do projeto socialista soviético e reestruturação do capitalismo em escala global, ganhou força a ideia de que organizações privadas seriam mais eficientes do que as públicas para a produção de bens e serviços. Os governos Reagan e Thatcher apoiaram as privatizações em variados setores públicos (HARVEY, 2005). Diante de crises fiscais, ganhou força o discurso eficientista de fortalecimento do setor privado e delegação de serviços públicos a empresas privadas, mediante regulação e contratos.

Para Peter Singer, entretanto, é *o fim da Guerra Fria* que está no “coração da emergência das empresas militares privadas” (SINGER, 2008, p. 49)³⁴. O impasse entre duas grandes superpotências moldou a política internacional por meio século. Quando o Muro de Berlim caiu, toda uma ordem global colapsou quase que do dia para a noite. O efeito

³¹ Este trabalho abordará apenas o surgimento da “indústria” das empresas militares privadas. Sobre as origens do “complexo militar industrial”, cf. COOPER, Jerry. Military History In: CHAMBERS II, John h (Ed.). *The Oxford Companion to American Military History*. Oxford University Press. New York, 1999, p.438-440.

³² Cf. MUNHOZ, Sidnei. “Guerra Fria: um debate interpretativo”. In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. *O Século Sombrio: guerras e revoluções no século XX*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 261-281.

³³ Não é objetivo deste trabalho discutir no que consiste o projeto neoliberal e suas variáveis econômicas e políticas. Para um estudo sintético do assunto, cf. HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. Cambridge, University Press, 2005.

³⁴ The end of the Cold War is at the heart of the emergence of the privatized military industry (Tradução livre).

resultante “na oferta e demanda de serviços militares criou um vácuo de segurança que o mercado privado correu para preencher” (SINGER, 2008, p. 49)³⁵.

Na análise de Singer, dois outros fatores foram necessários para a *emergência da indústria* – tendências de longo prazo ligadas à transferência dos serviços militares para entidades privadas e a reabertura dos mercados. O primeiro fator compreende as amplas transformações da “vida militar” (*warfare*), que criaram novas demandas e novas oportunidades de mercado para as EMPs. O segundo fator é a “revolução da privatização”, que garantiu a lógica, a legitimidade e os modelos para a entrada de mercados em assuntos previamente estatais. A confluência dessas duas dinâmicas levou tanto à emergência quanto ao rápido crescimento da indústria militar privatizada.

O início do pós-Guerra Fria também foi um período extremamente conflituoso, em razão da desestabilização provocada pelo fim da bipolarização “Estados Unidos/União Soviética”. A erupção de diversas guerras civis mostrou que a “nova ordem mundial” estava longe de ser equilibrada e pacífica:

Enquanto muitos esperavam por uma “nova ordem mundial” de paz global após 1989, a verdadeira ordem que surgiu foi aquela de “paz no Ocidente e guerra no resto”. Um resultado particular foi o aumento dramático do número de conflitos ocorrendo dentro dos países. A incidência de guerras civis dobrou desde o fim de Guerra Fria e, em meados da década de 1990, já era cinco vezes maior. O número de zonas de conflito no mundo praticamente dobrou. (SINGER, 2008, p. 50)³⁶.

Além do cenário conflituoso de guerras civis e a ideia de uma “nova ordem global”, um outro ponto que deve ser considerado na análise da ascensão das empresas militares privadas é o aumento de “ex-soldados” no mercado aberto em razão da diminuição dos gastos militares pelos Estados após a Guerra Fria. Com o fim do conflito entre os blocos capitalistas e comunistas, milhares de soldados foram dispensados e estruturas militares burocráticas foram diminuídas ou encerradas. Isso levou a uma enorme “oferta de mão de obra qualificada” disponível no mercado, que foi aproveitada por empresas militares privadas:

³⁵ The end of the Cold War produces a vacuum in the market of security, (...) feeding both the supply side and the demand side (Tradução livre).

³⁶ While many people hoped for a “new world order” of global peace after 1989, the real order that came about was that of “peace in the West, war for the rest”. A particular outgrowth was the dramatic increase of the number of conflicts occurring inside countries. The incidence of civil war has doubled since the Cold War’s end and by the mid-1990s was actually five times as high as at its midpoint. The broader number of conflict zones (i.e., places in the world at war) has roughly doubled (Tradução livre).

O meio século da Guerra Fria foi um período histórico de hipermilitarização. O seu fim deflagrou uma corrente global de diminuição, com setores militares estatais empregando hoje aproximadamente 7 milhões de soldados a menos do que em 1989. Os “cortes” foram particularmente fortes no antigo Bloco Comunista, pois o Estado soviético e muitos de seus clientes militares essencialmente desapareceram. A maioria dos poderes do Ocidente também reduziu drasticamente o tamanho de seus estabelecimentos militares. O exército dos EUA possui um terço de soldados a menos do que no pico da Guerra Fria, enquanto que o *British Army* está em seu menor tamanho em dois séculos. (...) Essas desmobilizações massivas produziram um excesso de oferta de trabalho de militares treinados deslocados (SINGER, 2008, p. 53)³⁷.

O cenário de conflito e o aumento de profissionais militares no mercado não são as únicas causas da emergência da indústria militar privada após a Guerra Fria. Singer ainda elenca (i) a inundação do mercado de armas, (ii) o declínio da governança estatal local, (iii) o declínio da resposta militar local e (iv) a expansão da tecnologia nos setores de computação e comunicação. Essa combinação de fatores – aliada à lógica de privatizações – levou à expansão das empresas militares privadas desde 1989. Tais empresas são geralmente constituídas por militares de carreira ou empreendedores que vislumbraram no setor bélico uma oportunidade global de negócio.

Em conflitos de diversos portes no final do século XX, em quase todos os continentes, diferentes atores – governos, associações e até mesmo rebeldes – contaram com os serviços militares de empresas privadas. A Guerra Civil de Angola, por exemplo, contou com a presença de mais de 80 empresas que ofereciam serviços para um lado ou outro do conflito (SINGER, 2008, p. 9). Uma dessas empresas foi a *Executive Outcomes*, fundada em 1989 pelo *tenente coronel* sul-africano Eeben Barlow. É famosa a própria declaração de Barlow sobre o que o motivou a fundar a empresa: “o final da Guerra Fria deixou um grande vácuo e eu identifiquei um nicho de mercado” (SINGER, 2008, p. 101)³⁸.

³⁷ The half-century of the Cold War was a historic period of hypermilitarization. The end of it sparked a global change of downsizing, with state militaries now employing roughly 7 million fewer soldiers than they did in 1989. The cuts were particularly strong in the former Communist Bloc, as the Soviet as the Soviet state and many of its clients’ forces essentially disappeared. Most of the Western powers have also drastically reduce the sizes of their military establishments. The U.S. military has one third fewer soldiers than at its Cold War peak, while the British Army is as numerically small as it has been in almost two centuries. These massive demobilizations produced an oversupply of dislocated military skilled labor (Tradução livre).

³⁸ The [end of the] Cold War left a huge vacuum and I identified a niche in the market (Tradução livre).

A *Executive Outcomes* foi criada como uma empresa de consultoria de inteligência (*counterintelligence consultancy firm*). Os seus primeiros contratos foram feitos para fornecer treinamento em espionagem para as unidades especiais do Departamento de Defesa da África do Sul, bem como a união de informações de mercado e situações políticas para grandes clientes corporativos, como a empresa de diamantes DeBeers (SINGER, 2008, p. 107). Em pouco tempo, a *Executive Outcomes* (EO) percebeu que havia descoberto uma indústria em ascensão. A partir de 1991, a empresa começou a operar fora da África do Sul. As operações mais conhecidas da EO ocorreram na Guerra Civil da Angola e nos conflitos de Serra Leoa.

Para Peter Singer, empresas militares privadas como a *Executive Outcomes* se beneficiavam não somente da contratação de “ex-soldados” experientes e pelo intenso treinamento dos mesmos, mas também pelo uso de novas táticas de guerra (voos noturnos e ataques surpresas), pelo uso de novas tecnologias e pelo habilidoso uso de amplas redes corporativas: “como herdeiros de um estabelecimento de segurança fundado há tempos, a empresa possuía conexões e habilidades que garantiam vantagens sobre os rivais, em particular suas experiências com operações clandestinas, redes *underground* e outras companhias de frente” (SINGER, 2008, p. 117)³⁹.

Apesar de encerrar as atividades em 1999, a EO “globalizou-se” por intermédio de suas empresas coligadas (*Sandline, Lifeguard, Alpha 5, Saracen, Cape International*) e as *spin-offs* que foram criadas por funcionários da companhia (*Southern Cross* e *NFD Ltd.*). Além disso, na opinião de Singer, gerou um exemplo do quão efetivo e lucrativo o mercado de aluguel de forças (*market of forces-for-hire*) pode ser (SINGER, 2008, p. 118).

A Europa também se serviu abundantemente desses serviços nas últimas décadas. França e Reino Unido contam com uma oferta bem consolidada no mercado de empresas militares. Os britânicos confiam serviços essenciais às empresas, como o treinamento da Marinha Real na manutenção de submarinos com poder nuclear. Como afirmado anteriormente, é na Inglaterra de Margaret Thatcher (1979-1990) que tem início um programa governamental de privatizações e transferência de serviços públicos para o setor privado, legitimado pela ideia do neoliberalismo. Assim como no setor ferroviário, de energia e de telecomunicações, os serviços militares também foram progressivamente passados para empresas privadas, por meio de contratos com o governo.

³⁹ As heirs to a long-established security establishment, the firm possessed connections and skills that gave it advantages over rivals, in particular its experience with clandestine operations, underground networks, front companies, and sanctions busting (Tradução livre).

Empresas militares privadas também atuaram na Ásia, no Oriente Médio e até antiga União Soviética, onde estiveram presentes inclusive na queda do muro de Berlim (SINGER, 2008, p. 12-13). Nas Américas, o contexto antidrogas *versus* antigoverno também ensejou a utilização de EMPs. Em países caracterizados pela expansão do narcotráfico, governos e milícias fizeram uso de empresas militares privadas. Além disso, é possível observar a atuação da indústria além da contratação por parte de governos. As empresas militares privadas atuam também para grupos particulares, indivíduos, empresas. Um dos exemplos de contratação de empresas militares privadas para particulares que Peter Singer destaca está no México. Trata-se da famosa destilaria *José Cuervo* que contratou um exército particular para proteger seus valiosos campos de agave.⁴⁰

Ainda sobre a utilização das empresas militares privadas nos variados continentes, Singer enfatiza que, embora os Estados Unidos sejam o poder dominante no contexto internacional, “ironicamente” é o país com o uso mais intenso das EMPs. “De fato, de 1994 a 2002, o Departamento de Defesa dos EUA fechou mais de 3.000 contratos com empresas com base no país, estimados os valores contratuais superiores a US\$ 300 bilhões”⁴¹ (SINGER, 2008, p. 15).

A empresa MPRI (*Military Professional Resources Incorporated*) foi o destaque na terceirização no setor de Consultoria. Da sua fundação, em 1987, a MPRI tinha como objetivo inicial investir no mercado militar doméstico que oferecia oportunidades desde a diminuição significativa de força de trabalho no Pentágono desde o fim da Guerra Fria. No entanto, devido à dificuldade de acesso dos militares estadunidenses e até proibição de atuação em determinadas áreas, a empresa percebeu as vantagens que o nicho de operações internacionais oferecia (SINGER, 2008, p. 119).

Um importante fator que diferenciou a *Military Professional Resources Inc.* da *Executive Outcomes* é o forte laço que foi capaz de manter com o governo dos Estados Unidos. A confiança do governo se deve bastante ao fato de que a empresa contratava exclusivamente militares aposentados, e foi estrategicamente aproveitada para manter a boa relação e aproveitar da influência para solidificar a própria clientela.

Em nível doméstico, a empresa executou numerosos serviços aos militares estadunidenses, desde conduta de análise e simulações até exercícios de treinamento. No plano internacional, a MPRI destacou-se por suas habilidades de treinamento e consultoria.

⁴⁰ Para ler o mapeamento completo que Singer oferece sobre a utilização de empresas militares privadas nos diversos continentes cf. SINGER (2008, p. 09-17).

⁴¹ Indeed, from 1994 to 2002, the U.S. Defense Department entered into more than 3.000 contracts with U.S.-based firms, estimated at a contract value of more than \$300 billion. (Tradução livre).

Os serviços oferecidos abrangiam de “desenvolvimento doutrinário, reestruturação dos ministérios de defesa, jogos de guerra, táticas avançadas em nível ‘pelotão’” (SINGER, 2008, p. 122)⁴². Essas e outras “qualidades” de pacotes oferecidos no setor militar fizeram gerar uma grande demanda à empresa, além de consolidação no mercado e referência no setor.

A chegada ao poder de George W. Bush, do Partido Republicano, à presidência dos Estados Unidos da América em 20 de janeiro de 2001 é um ponto fundamental para a análise da utilização das empresas militares privadas em intervenções militares. O projeto neoliberal de terceirização e privatização dos conflitos bélicos ganhou força com a nova equipe do governo Bush, formada por conservadores de direita ligados a grandes empresas da indústria bélica. Após os atentados de 11 de setembro, o processo foi rapidamente intensificado sob justificativa da “Guerra ao Terror”:

Desde o momento em que a equipe de Bush tomou o poder, o Pentágono abarrotou-se de ideólogos com Paul Wolfowitz, Douglas Feith, Zalmay Khalilzad e Stephen Cambone, bem como de ex-executivos de grandes empresas – muitas delas grandes fabricantes de armamentos –, como o subsecretário de Defesa Pete Aldridge (Aerospace Corporation), o ministro do Exército Thomas White (Enron), o ministro da Marinha Gordon England (General Dynamic) e o ministro da Aeronáutica James Roche (Northrop Grumman). A nova liderança civil do Pentágono chegou ao poder com dois objetivos principais: a mudança de regime em nações estratégicas e a implementação da operação de privatização e terceirização mais abrangente da história militar dos Estados Unidos – uma revolução nos assuntos militares. Depois do 11 de setembro, essa campanha não pôde mais ser detida (SCAHILL, 2008, p. 63).

Após a invasão do Afeganistão, sob justificativa da necessidade de combate à rede terrorista Al Qaeda e da caçada a Osama Bin Laden (noticiado pelo governo Obama como morto em maio de 2011), empresas militares privadas, como a até então desconhecida *Blackwater*⁴³, começaram a chamar a atenção da mídia e de estudiosos. Em razão da

⁴² Doctrinal development, restructuring defense ministries, advanced war gaming, and military instruction down to squad-level tactics (Tradução livre).

⁴³ “Em menos de uma década, a Blackwater (atualmente denominada Academi) saiu de um pântano na Carolina do Norte para se tornar uma espécie de Guarda Pretoriana da ‘guerra global ao terror’ movida pela administração Bush. Hoje, ela tem mais de 2,3 mil soldados particulares operando em nove países, inclusive dentro dos Estados Unidos. Mantém um banco de dados com 21 mil ex-agentes e soldados das Forças Especiais, além de policiais aposentados, que pode convocar a qualquer momento. A companhia tem também uma frota particular de mais de vinte aeronaves, incluindo-se aí helicópteros de combate e uma divisão de zepelins de reconhecimento. Seu quartel-general de 28 quilômetros quadrados em Moycock, na Carolina do Norte, é a maior instalação militar

exposição pela cobertura jornalística, a legitimidade das companhias militares privadas tornou-se objeto de discussão em grande parte do mundo ocidental.



Carlos Latuff, 2007.

Carlos Ortiz, pesquisador do *Centre for Global Political Economy* da Universidade de Sussex, destaca que o clímax do debate sobre as companhias privadas foi atingido no Reino Unido com o lançamento do *Green Paper* (documento de consulta produzido pelo Parlamento para discussão de novos projetos de lei⁴⁴) *Private Military Companies: Options for Regulation*, divulgado em fevereiro de 2002. Nesse estudo, exigido pelo Comitê de Assuntos Externos da Câmara dos Comuns (*House of Commons*) como subsídio para uma nova proposta regulatória, destaca-se o fato de que Estados e organizações internacionais estão se voltando para o setor privado como uma forma eficiente em termos de custos de procurar serviços os quais foram uma vez de preservação exclusiva militar.

privada do mundo, treinando por ano dezenas de milhares de agentes da lei, locais ou federais, bem como soldados de países estrangeiros ‘amigos’. A Blackwater tem sua própria divisão de inteligência e conta, entre seus executivos, com ex-oficiais de inteligência e ex-militares graduados. Recentemente, iniciou-se a construção de novas instalações na Califórnia (‘Blackwater West’ e em Illinois (‘Blackwater North’), assim como de um campo de treinamento na selva filipina. A companhia possui mais de 500 milhões de dólares em contratos com o governo – e isso não inclui seu orçamento secreto de operações ‘clandestinas’ para agências de inteligência dos Estados Unidos ou para empresas, indivíduos e governos estrangeiros. Como observou um congressista norte-americano, em termos estritamente militares, a Blackwater poderia depor muitos governos do mundo. É, portanto, um Exército particular, controlado por uma única pessoa: Erik Prince, um megamilionário cristão de extrema direita que tem sido um dos maiores financiadores não apenas das campanhas do presidente Bush, como também da direita cristã em geral”. Jeremy Scahill, *Blackwater*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 65.

⁴⁴ <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-papers/> Acessado em 20/09/2013

A partir de dados da ONG *International Alert* de 1999, o estudo discutido no parlamento britânico aponta que atividades de companhias militares privadas ocorreram em Caxemira, Afeganistão, Libéria, República Democrática do Congo, Angola, República do Congo, Serra Leoa, antiga Iugoslávia, Etiópia e Eritreia (fronteira com Sudão), dentre outros. Baseado numa pesquisa prévia de Kevin O'Brien e David Shearer, o *Green Paper* apresenta uma tabela de exemplos de atividades de companhias militares privadas:

Tabela 1. Atividades, exemplos e usuários de companhias militares privadas e de segurança		
Atividades e serviços fornecidos	Exemplos de companhias	Principais usuários dos serviços
Apoio a combate e operacional	Executive Outcomes, Sandline International, Gurkha Security Guards	Governos
Conselho militar e treinamento	DSL, MPRI, Silver Shadow, Levdan, Vinnel, BDM	Governos
Obtenção de armas	Executive Outcomes, Sandline International, Levdan	Governos
Serviço de inteligência	Control Risk Group, Kroll, Saladin, DynCorp	Governos, Companhias Multinacionais
Serviços de prevenção de segurança e crime	DSL, Lifeguard, Group 4, Control Risk Group, Gurkha, Security Guards, Gray Security, Coin Security	Companhias Multinacionais, Agências Humanitárias
Apoio logístico	Brown & Root, DynCorp, Pacific Architects and Engineers (PAE)	Organizações Mantenedoras da Paz, Agências Humanitárias

Fonte: Comitê de Assuntos Externos, Câmara dos Comuns, Reino Unido, 2002.

Obviamente, o relatório do Parlamento do Reino Unido está ligado ao cenário dos países da *Commonwealth*. Entretanto, a partir dele, fica claro que esse é um fenômeno não exclusivo aos Estados Unidos da América. De fato, as grandes potências imperiais – como, por exemplo, Reino Unido e França – também se voltaram ao uso de empresas militares privadas.

No entanto, grande parte das companhias militares privadas está sediada nos Estados Unidos e presta serviço ao governo estadunidense. Como aponta Márcio Scalercio (2007), entre 1992 e 2002, as EMPs sediadas nos Estados Unidos assinaram mais de 3000 contratos

no valor estimado de U\$ 300 bilhões com o Departamento de Defesa daquele país. O faturamento projetado para o ano de 2010 foi de U\$ 202 bilhões. Em geral, os serviços prestados são: (i) treinamento militar, (ii) treinamento policial, (iii) comando e controle, (iv) logística e transporte, (v) planejamento de operações, (vi) inteligência, (vii) guarda-costas, (viii) operação de equipamentos sofisticados, (ix) prevenção de crime, (x) contra-insurgência, (xi) antiterrorismo, (xii) telecomunicações, (xiii) refeições, (xiv) lavanderia, (xv) serviços administrativos. Uma lista atualizada em 2010 com todas as companhias militares privadas em atuação (e a descrição de suas atividades) foi publicada pelo portal *Private Military* e está disponível para consulta pública na internet.⁴⁵

É notável, portanto, que o fim da Guerra Fria, ao encerrar o confronto entre duas superpotências, fomentou a expansão das empresas militares privadas em razão da (i) oferta de “mão de obra” militar especializada disponível para contratação e do (ii) surgimento de novos conflitos em países antes dominados pela influência soviética ou ocidental. Junto com a “revolução da privatização” – o domínio de ideias de eficiência governamental ligadas à privatização e confiança no setor privado –, ex-militares especializaram-se em serviços de consultoria militar e fundaram suas próprias *private military firms*, dedicadas à prestação de serviços, em escala global, para governos e organizações.

O contexto posterior que precisa ser compreendido é precisamente o cenário que possibilitará uma expansão ainda maior da atuação dessas empresas. Os acontecimentos que sucedem os ataques do Onze de Setembro, nos Estados Unidos, período de início da “Guerra ao Terror”, no Oriente Médio, contextualizam essa expansão.

2.2 EMPRESAS MILITARES PRIVADAS NO PÓS-ONZE DE SETEMBRO DE 2001, EM ESPECIAL NA INVASÃO DO IRAQUE

Embora a indústria militar privada – nos termos aqui utilizados – tenha criado forma no início da década de 1990, foi após o Onze de Setembro de 2001 – mais especificamente, após a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, em março de 2003 – que as EMPs tiveram o seu *boom*. Peter Singer coloca este evento como o principal estimulador do crescimento exuberante das empresas militares privadas devido a um problema que já era consenso entre os estudiosos críticos do conflito: o envio insuficiente de tropas estadunidenses para a missão

⁴⁵ Cf. http://www.privatemilitary.org/private_military_companies.html Acessado em 20/09/2013

no Iraque e a falha na liderança dos EUA. Ainda mais agravante é o fato de que “o planejamento para a operação no Iraque teve foco somente na invasão propriamente dita, e não houve nenhum plano realístico ou estrutura *in loco* para o que estava por vir” (SINGER, 2008, p. 243).

Algumas alternativas ao problema da falta de tropa nacional foram cogitadas, porém descartadas. A primeira, para Singer, era impraticável: não ter invadido o Iraque e ter focado somente na ameaça do grupo supostamente responsável pelos ataques do Onze de Setembro, a Al-Qaeda. A organização acêntrica Al-Qaeda – que significa *a rede* – não possui base fixa ou hierarquias de comando e controle. As alternativas possíveis, porém não favoráveis ao governo dos EUA, eram as seguintes: (i) enviar tropas extras – além dos 135.000 soldados já planejados (o governo descartou esta possibilidade por saber que não teria o apoio da opinião pública e por terem suas tropas estagnadas com os dois conflitos em andamento, Afeganistão e Iraque); (ii) realizar um chamado massivo da Guarda Nacional e dos reservistas (a estratégia foi descartada em razão do provável pavor que isso causaria aos estadunidenses em um período pré-campanha eleitoral); (iii) pedir auxílio aos aliados da OTAN e países integrados à ONU para que enviassem suas tropas ao Iraque (a alternativa desagradava o governo, pois teria como consequência a integração dos aliados às forças de comando no Iraque, fator que não interessava a administração Bush. Além disso, a maior parte do globo era contrária à invasão) (SINGER, 2008, p. 243).

Diante desse quadro, as empresas militares privadas apareceram como uma alternativa interessante ao governo, precisamente por aparentar um menor “custo político” em relação às tropas regulares. Convenientemente, contratar as empresas seria discreto, pelo fato de que a indústria militar privada era praticamente desconhecida pelo público. Ainda mais favorável era que as baixas ou o número de contratados feridos não constariam nas estatísticas convencionais e não teriam impacto político como as mortes ou ferimentos dos soldados das tropas regulares.⁴⁶

Foram, portanto, uma série de decisões e conveniências que levaram à contratação de empresas militares privadas para a atuação no Iraque. Não surpreendentemente, com os anos, a indústria se expandiu. Durante a ocupação – e até os dias de hoje –, os Estados Unidos perderam o controle sobre os números e não possuem dados exatos quanto à quantidade de empresas (que totalizam contratadas e subcontratadas) e funcionários enviados, orçamento

⁴⁶ Segundo a Comissão de Contratações em Tempos de Guerra, até Maio de 2009, 1390 contratados teriam morrido nas operações estadunidenses e dezenas de milhares eram os feridos, notícias muito menos publicadas que a perda de civis ou militares regulares.

destinado a este setor, empregados feridos ou mortos das EMPs.⁴⁷ O que se sabe é que eles estavam lá e, por vezes, representavam um número maior que o próprio contingente estadunidense.

Importante para entender essa presença massiva de “empregados militares” (ou “civis militarizados”) no Iraque é compreender *de onde* eles vinham. Em um artigo intitulado “Dinheiro Estadunidense Abastece Tráfico Humano”⁴⁸, publicado no *Chicago Tribune*, revelou-se que a origem de grande parte dos empregados pelas EMPs era de países em desenvolvimento e que, além disso, muitos desses trabalhadores saíam ilegalmente do seu país. A Halliburton-KBR, uma das empresas mais favorecidas pelos contratos estadunidenses no Iraque, delegava as funções de contratação para empresas subcontratadas que, por sua vez, recorriam a agências de trabalho em países em desenvolvimento. Essas contratações, na maioria das vezes, foram feitas de forma irregular e submetiam os trabalhadores a condições precárias de trabalho. Quando questionados sobre os meios de contratação, no entanto, a Halliburton e o Exército dos Estados Unidos alegaram não ter responsabilidade direta no processo, sendo inviável fornecer dados a respeito. Cam Simpson e Aamer Madhani, autores do artigo, explicam que a terceirização das operações no Iraque feitas em acordo entre os Estados Unidos e KBR, ainda contava com uma subcontratação entre KBR e mais de 200 outras empresas (muitas delas no Oriente Médio) e que, sendo assim, era praticamente impossível para o governo dos Estados Unidos (e até mesmo a própria Halliburton) deter controle dos números de trabalhadores em solo iraquiano. Os dados da época fornecidos pela KBR revelavam que 35.000 dos 48.000 trabalhadores das empresas subcontratadas não eram estadunidenses e realizavam funções como cozinheiros, serviços de lavanderia, limpeza geral, entre outras.⁴⁹

No entanto, Peter Singer alerta que, ainda mais importante do que os números de trabalhadores e o quanto foi gasto nesse período, é preciso discutir os papéis que as empresas

⁴⁷ “Estimativas do número de pessoal contratado no Iraque variam amplamente. Em 2006, o Comando Central do Estados Unidos estimou que o número aproximado seria de 100.000 (uma estimativa tão redonda já levanta algumas questões). No mesmo ano, o diretor da Associação de Companhias de Segurança Privada do Iraque estimou que 181 Companhias de Segurança Privada estavam trabalhando no Iraque com ‘pouco mais de 48.000 empregados’. Em 2007, um censo interno do Departamento de Defesa sobre a indústria descobriu que quase 180.000 contratados privados estavam empregados no Iraque (comparados aos 160.000 soldados regulares das tropas estadunidenses no mesmo período)”. Trecho traduzido livremente do trabalho de Peter Singer, cf SINGER, P. *Corporate Warriors: The Rise Of The Privatized Military Industry*. Cornell University Press. New York, 2008. p.245.

⁴⁸ “U.S. Cash Fuels Human Trade” (Tradução livre).

⁴⁹ “U.S. Cash Fuels Human Trade”, *Chicago Tribune*, 09/10/2005, disponível em <http://www.chicagotribune.com/chi-nepal-cash-story,0,5254216.story> – Acessado em 10/04/2013.

militares privadas exerceram no Iraque. O autor estabelece três fases distintas para o desenvolvimento das funções das EMPs: antes, durante e depois da invasão estadunidense.

Antes da invasão do Iraque, empresas privadas auxiliaram com papéis como simulação de combate e exercícios de treinamento de campo no Kuwait. Seu papel mais importante, porém, foi lidar com logística e apoio durante a preparação para a guerra(...). Por exemplo, o enorme complexo dos EUA em Camp Doha, no Kuwait, que serviu de plataforma de lançamento para a invasão, foi construído, operado, e até mesmo protegido por uma força armada de contratados privados. Durante a invasão do Iraque, funcionários militares privados executaram testes e uma variedade de papéis complexos, desde lidar com a logística e apoio para as tropas à medida que avançavam para o Iraque até a manutenção, abastecimento, e armação de muitos dos sistemas mais sofisticados de armas como o *F-117 stealth fighter*, o helicóptero de ataque Apache, e aviões de reconhecimento U-2. Até mesmo, ajudaram a operar sistemas de combate altamente técnicos como o Global Hawk UAV e os sistemas de defesa aérea em ambas as baterias de mísseis Patriot e à bordo e numerosos navios da Marinha dos EUA. Mas foi no período que se seguiu à ocupação, que os papéis das empresas se expandiram ainda mais. Enquanto o presidente Bush declarou "Missão Cumprida" no seu infame evento para a imprensa no dia 1º de Maio de 2003 no posto de pouso de aeronaves, a violência no Iraque agravou-se ao longo dos próximos anos. À medida que a missão tornou-se mais difícil, empresas privadas militares passaram a ser utilizadas como um paliativo, em vez de enviar mais tropas para preencher a falta de apoio aliado significativo. (SINGER, 2008, p.247)⁵⁰.

Peter Singer lembra que a execução de tarefas militares por companhias privadas e o desequilíbrio dessa dependência sempre fora um receio do presidente Eisenhower. Nos Estados Unidos, o presidente republicano era considerado um dos maiores "heróis" militares

⁵⁰ Before the invasion of Iraq, private contractors helped with such roles as war-gamming and field training exercises in Kuwait. Their most important role, though, was handling the logistics and support during the war's buildup. (...) For example, the massive U.S. complex at Camp Doha in Kuwait, which served as the Launchpad for the invasion, was built, operated, and even guarded by an armed private contractor force. During the invasion of Iraq, private military employees served these and a variety of critical roles, from handling the logistics and support for troops as they advanced into Iraq to maintaining, fueling, and arming many of the most sophisticated weapons systems like the F-117 stealth fighter, Apache attack helicopter, F-15 fighter, and U-2 reconnaissance aircraft. They even helped operate highly technical combat systems like Global Hawk UAV and air defense systems in both the patriot missile batteries and on board numerous U.S.Navy ships. But it was in the ensuing occupation period where the firms' roles expanded even further. While President Bush declared "Mission Accomplished" at his infamous May 1, 2003 aircraft carrier landing press event, violence in Iraq escalated over the next years. As the mission grew more difficult, private military firms began to be used as a stopgap, in lieu of sending more U.S. troops to fill the lack of significant allied support (Tradução livre).

da Segunda Guerra Mundial. Enquanto presidente mostrava-se determinado a evitar qualquer futura guerra e isso ia de encontro aos interesses da indústria militar

Nos conselhos do governo, temos de proteger contra a aquisição de influência injustificada, seja procurada ou não, pelo complexo industrial militar. O potencial para a ascensão desastrosa de um poder mal-administrado existe e vai persistir. Nunca devemos permitir que o peso dessa combinação coloque em perigo nossas liberdades ou processos democráticos. Nada é garantido. Só uma cidadania alerta e experiente pode obrigar o entrosamento apropriado da grande maquinaria industrial e militares de defesa com nossos métodos e metas pacíficos, de modo que a segurança e a liberdade possam prosperar juntas (Eisenhower, 1961).

No entanto, como notado anteriormente, o período pós-Guerra Fria não desacelerou as atividades industriais militares. Ao contrário, ofereceu um contexto que envolveu decisões e conveniências que expandiram os negócios belicistas e levaram à contratação de empresas militares privadas para as atuações estadunidenses no fim do século XX e início do XXI. Ainda que a privatização dos serviços militares não tenha sido um fator totalmente novo, a proporção que a atividade privada tomou nas invasões e ocupações do Afeganistão e Iraque foi tamanha, que surgiu a necessidade de uma análise oficial e efetiva acerca dos problemas que a indústria privada estava causando aos objetivos de Estado dos Estados Unidos da América. É sobre essa análise que trata o capítulo a seguir.

CAPÍTULO 3 – A POLÊMICA NO CONGRESSO: O TRABALHO DA *COMMISSION ON WARTIME CONTRACTING*

No final do segundo governo de George W. Bush (2005-2008), a regulação dos contratos e a prestação de contas por parte do Departamento de Defesa tornou-se uma bandeira política dos Democratas. Dentre as lideranças que exigiam mais transparência com relação às empresas militares privadas contratadas pelo governo, estavam a Senadora Claire McCaskill (Missouri) e o Senador Jim Webb (Virginia), ambos opositores do Partido Republicano. Entre 2007 e 2008, eles foram os principais articuladores da criação de uma comissão bipartidária, inspirada no Comitê de Henry Truman,⁵¹ para investigação de possíveis fraudes contratuais e falhas regulatórias com relação ao uso de empresas militares privadas no Afeganistão e no Iraque. Dentre os apoiadores da criação desta comissão em 2008 estava o então Senador do Estado de Illinois, Barack Obama, que passou a criticar os gastos na guerra do Iraque como plataforma política na disputa presidencial daquele ano.

Para compreender o desenvolvimento do trabalho da Comissão, é preciso entender a maneira que sua realização foi guiada, a partir de quais necessidades notou-se a sua urgência e como se deram as investigações por ela conduzidas. A análise do relatório final da CWC possibilita a percepção dos detalhes do trabalho realizado pelos comissários e das conclusões apresentadas ao Congresso sobre custos e riscos na contratação de contingente para ocupações militares, em especial as ocupações do Iraque e Afeganistão após os ataques ao *World Trade Center*. Para tanto, a análise abrange primeiramente o processo de criação da Comissão: a legislação contendo prazos, limitações, funções da Comissão e as demandas do Congresso acerca do trabalho a ser realizado. Em seguida, será efetuado um detalhamento sobre o conteúdo do relatório final, a fim de trabalhar com as informações coletadas por esses investigadores e analisar, num capítulo adiante, se essas investigações correspondem com anseios de intelectuais e acadêmicos acerca do tema.

⁵¹ Comitê de Truman ou Comitê Especial de Investigação do Programa de Defesa Nacional foi criado durante a Segunda Guerra Mundial, em 1941, para avaliar a utilização de recursos em 10 bilhões de dólares destinados aos contratos do setor da Defesa. Embora o projeto não agradasse o governo dos Estados Unidos, líderes do Congresso alertaram Franklin Roosevelt para o fato de que se o comitê estivesse sob supervisão de Truman, o impacto negativo seria menor do que se fosse destinado a opositores à sua administração e, além disso, que um projeto com um orçamento tão baixo não poderia causar tantos danos ao governo. No entanto, o comitê, que contava com 15 mil dólares para a execução, revelou-se muito bem-sucedido e eficiente sob o comando de Truman, que teve seu reconhecimento sob os olhos do partido Democrata ao encaminhá-lo à Casa Branca poucos anos depois. Afim de mais informações e referências sobre o Comitê de Truman, consultar o link do website do Senado estadunidense http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Truman_Committee.htm (último acesso em 20/08/2013).

3.1 A CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO EM TEMPOS DE GUERRA (CWC): MOTIVOS, ESTRUTURA E FINALIDADE

Conforme explicado no capítulo anterior, o Complexo Militar-industrial dos Estados Unidos da América passou por importantes transformações no pós-Guerra Fria, incluindo a progressiva privatização de sua força militar por intermédio do uso de empresas privadas contratadas. No cenário do “pós-Onze de Setembro”, o uso de empresas militares privadas foi expandido e amplamente utilizado nas invasões do Afeganistão, do Iraque e nas ações com vistas a aumentar a segurança do território estadunidense e das representações diplomáticas no exterior. Da época dos ataques até 2004, o governo Bush contava com massivo apoio da população e altos índices de aprovação. Após esse período, os meios de comunicação começaram a fazer importantes alertas sobre o uso de empresas militares privadas e o “retorno dos mercenários”.

Em janeiro de 2004, a parlamentar sul-africana Raenette Taljaard publicou no *New York Times* um texto intitulado *Private Military Companies: the danger of latter-day mercenaries*, no qual provocava um debate regulatório global sobre as empresas militares privadas.⁵² Em abril do mesmo ano, o *New York Times* publicou o editorial *Privatizing Warfare*, que apontava para os riscos do crescente uso de empresas privadas para ações de *front* no Iraque. Tais matérias ajudaram a criar uma discussão pública nos Estados Unidos sobre os problemas de regulação e controle das *private military companies*. Alguns anos depois, surgiu uma resposta política institucional, com a criação de uma comissão especial para investigação da contratação de empresas militares privadas nos EUA.

3.1.1. A criação da Comissão de Contração em Tempos de Guerra: aspectos legais

A Comissão de Contratação em Tempos de Guerra (CWC – *Commission on Wartime Contracting*) foi criada pelo Congresso para que, de forma “independente e bipartidária”, levantasse informações e estudasse a relação entre empresas de segurança privada e o governo dos Estados Unidos nas ocupações do Afeganistão e Iraque.

A criação da CWC se deu a partir da lei elaborada pelos senadores Jim Webb (do Estado de Virgínia) e Claire Mc Caskill (do Estado de Missouri) – ambos do Partido Democrata – em 18 de Julho de 2007. Inspirada no Comitê de Truman que investigou

⁵² The New York Times, *Private Military Companies: the danger of latter-day mercenaries*, 17/01/2004. Disponível em: http://www.nytimes.com/2004/01/17/opinion/17iht-edtal_ed3.html. Acessado em 22/02/2014.

desperdícios e corrupção com contratações durante a Segunda Guerra Mundial e que poupou à época estimados 178 milhões de dólares dos impostos de cidadãos estadunidenses, a lei federal (*public law*) 110-181 foi assinada pelo então presidente George W. Bush em 28 de Janeiro de 2008. Os deveres da Comissão foram estabelecidos na Sessão 841 da referida lei:

(A) Estabelecimento.- É criada uma comissão a ser conhecida como a "Comissão de Contratação em Tempos de Guerra" (nesta seção denominada "Comissão").

(...)

(C) Deveres –

(1) Deveres Gerais. A Comissão analisará as seguintes matérias:

(a) Contratação via Agência Federal para a reconstrução do Iraque e Afeganistão.

(b) Contratação via Agência Federal do apoio logístico das forças de coalizão que operam no Iraque e no Afeganistão.

(c) Contratação via Agência Federal para o desempenho de funções de segurança no Iraque e no Afeganistão.

(2) Escopo da cobertura contratual. A contratação via agência federal na presente subseção inclui contratos celebrados, tanto nos Estados Unidos e no exterior para o desempenho das atividades descritas no parágrafo (1).

(3) Deveres específicos. Na realização do estudo sob esta subseção, a Comissão deverá avaliar:

(a) a extensão da dependência do Governo Federal em empresas privadas para executar funções (incluindo funções de segurança) no Iraque e no Afeganistão e no impacto desta dependência em relação à realização dos objetivos dos Estados Unidos;

(b) o desempenho exibido por empresas para os contratos em análise nos termos do parágrafo (1), e os mecanismos utilizados para avaliar o desempenho do contratante;

(c) a extensão do desperdício, fraude e abuso no âmbito desses contratos;

(d) a medida em que os responsáveis por tal desperdício, fraude e abuso foram responsabilizados legal ou financeiramente;

(e) a adequação da estrutura organizacional, políticas, práticas e recursos do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado para lidar com a gestão do programa e contratação para os programas e contratos em análise nos termos do parágrafo (1);

(f) aferir se os contratantes sob tais contratos têm se engajado no mau uso da força ou de ter usado força de maneira inconsistente com os objetivos do comandante de campo operacional, e

(g) a extensão de possíveis violações das leis da guerra, a lei federal, ou outras normas legais aplicáveis por contratantes no âmbito desses contratos⁵³.

⁵³ SEC. 841. COMMISSION ON WARTIME CONTRACTING IN IRAQ AND AFGHANISTAN. / (a) ESTABLISHMENT.—There is hereby established a commission to be known as the “Commission on Wartime

Além dos deveres acima citados, a Comissão ainda estava submetida ao prazo para a entrega de um relatório estabelecido para o dia 1º de Março de 2009 que deveria trazer os resultados até aquela data. Além deste primeiro, outros relatórios sem data pré-estabelecida poderiam ser publicados até que a Comissão pudesse estabelecer um relatório final. Este relatório conclusivo teve um prazo fixado para um máximo de dois anos após à data marcada pela Comissão. A Sessão 841 pré-estabeleceu que o relatório final deveria:

- (a) incluir as descobertas da Comissão;
- (b) identificar lições aprendidas no que se refere ao gerenciamento do programa de contingente e a contratação de contingente abordados pelo estudo e,
- (c) incluir recomendações específicas para aprimoramentos a serem feitos quanto:
 - (i) ao processo de definição de requisitos e desenvolvimento de declarações de trabalho para os contratos em contratação de contingente
 - (ii) ao processo de adjudicação de contratos e ordens de serviço ou entrega na contratação de contingente;
 - (iii) ao processo de gerenciamento do programa de contingente;
 - (iv) ao processo de identificação, endereçamento, e prestação de contas para desperdício, fraude e abuso em contratação de contingente;
 - (v) ao processo para determinação de quais funções são inerentemente governamentais e quais funções são apropriadas para a execução por terceiros numa “operação de

Contracting” (in this section referred to as the “Commission”). (...) (c) DUTIES.— (1) GENERAL DUTIES.—The Commission shall study the following matters: (A) Federal agency contracting for the reconstruction of Iraq and Afghanistan. (B) Federal agency contracting for the logistical support of coalition forces operating in Iraq and Afghanistan. (C) Federal agency contracting for the performance of security functions in Iraq and Afghanistan. (2) SCOPE OF CONTRACTING COVERED.—The Federal agency contracting covered by this subsection includes contracts entered into both in the United States and abroad for the performance of activities described in paragraph (1). (3) PARTICULAR DUTIES.—In carrying out the study under this subsection, the Commission shall assess— (A) the extent of the reliance of the Federal Government on contractors to perform functions (including security functions) in Iraq and Afghanistan and the impact of this reliance on the achievement of the objectives of the United States; (B) the performance exhibited by Federal contractors for the contracts under review pursuant to paragraph (1), and the mechanisms used to evaluate contractor performance; (C) the extent of waste, fraud, and abuse under such contracts; (D) the extent to which those responsible for such waste, fraud, and abuse have been held financially or legally accountable; (E) the appropriateness of the organizational structure, policies, practices, and resources of the Department of Defense and the Department of State for handling program management and contracting for the programs and contracts under review pursuant to paragraph (1); (F) the extent to which contractors under such contracts have engaged in the misuse of force or have used force in a manner inconsistent with the objectives of the operational field commander; and (G) the extent of potential violations of the laws of war, Federal law, or other applicable legal standards by contractors under such contracts. (Tradução livre) Disponível em http://cybercemetery.unt.edu/archive/cwc/20110929231146/http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_public_laws&docid=f:publ181.110.pdf (Acessado em 16/02/2014).

contingente”⁵⁴ (incluindo operações durante combate), especialmente se a segurança fornecida na área das operações de combate é inerentemente governamental;

(vi) à estrutura organizacional, recursos, políticas e práticas do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado para execução do gerenciamento do programa de contingente;

(vii) ao processo pelo qual funções e responsabilidades em relação ao gerenciamento e supervisão dos contratos de contingente são distribuídos entre os diversos departamentos e agências do Governo Federal, e mecanismos de coordenação e comunicação de interações associadas à contratação de contingentes.⁵⁵

Ainda acerca da Sessão 841, observam-se outras particularidades concernentes ao projeto e aos seus resultados. Destaca-se o acesso à informação, por exemplo, ao qual a lei prevê que qualquer impossibilidade de acesso a documentos importantes sem motivo aparente deve ser imediatamente relatada ao Congresso de maneira circunstanciada. O documento ainda garante à Comissão a cooperação dos órgãos federais competentes para agilidade nos procedimentos e requerimentos das investigações, contanto que não se tratem de informação confidencial que, no caso, dependem de regras de segurança diferenciadas.

Da mesma forma, o documento é bastante claro no que se refere às violações legais. Fica como responsabilidade da Comissão o encaminhamento ao *Attorney General* – função equivalente ao do Procurador Geral da União no Brasil – no caso de qualquer violação ou potencial violação legal identificada durante a investigação. Ficará a cargo do *Attorney General*, então, enviar a denúncia ao Congresso para que se tomem as medidas legais cabíveis. Ainda com base na lei estabelecida, a Comissão tem como dever, de encerrar as atividades até o prazo máximo de 60 dias após a publicação do relatório final.

⁵⁴ Em alguns momentos desta dissertação a expressão “operação de contingente” é utilizada como sinônimo de “contingenciamento”. Trata-se de uma possível tradução para *contingency operation*.

⁵⁵ (A) include the findings of the Commission; (B) identify lessons learned relating to contingency program management and contingency contracting covered by the study; and (C) include specific recommendations for improvements to be made in— (i) the process for defining requirements and developing statements of work for contracts in contingency contracting; (ii) the process for awarding contracts and task or delivery orders in contingency contracting; (iii) the process for contingency program management; (iv) the process for identifying, addressing, and providing accountability for waste, fraud, and abuse in contingency contracting; (v) the process for determining which functions are inherently governmental and which functions are appropriate for performance by contractors in a contingency operation (including during combat operations), especially whether providing security in an area of combat operations is inherently governmental; (vi) the organizational structure, resources, policies, and practices of the Department of Defense and the Department of State for performing contingency program management; and (vii) the process by which roles and responsibilities with respect to management and oversight of contracts in contingency contracting are distributed among the various departments and agencies of the Federal Government, and interagency coordination and communication mechanisms associated with contingency contracting. (Tradução livre) Disponível em http://cybercemetery.unt.edu/archive/cwc/20110929231146/http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_public_laws&docid=f:publ181.110.pdf (Acessado em 16/02/2014).

Para finalizar a exposição deste documento, considera-se importante citar algumas definições por ele estabelecidas sobre termos requeridos no trabalho da Comissão, que serão amplamente utilizadas nesta dissertação. Tais termos são *contratação de contingente*, *operação de contingente* e *gerenciamento do contingenciamento*. Eis a definição dada pela legislação federal.

(1) CONTRATAÇÃO DE CONTINGENTE - O termo “contratação de contingente” se refere a todos os estágios do processo de aquisição de propriedade ou serviços durante uma operação de contingente.

(2) OPERAÇÃO DE CONTINGENTE. -O termo “operação de contingente” carrega o significado designado pelo termo na sessão 101 de título 10, United States Code.

(3) GERENCIAMENTO DO PROGRAMA DE CONTINGENTE. -O termo “gerenciamento do programa de contingente” se refere ao processo de planejamento, organização, seleção de funcionários, controle e direcionamento de esforços combinados do pessoal participante para o gerenciamento de um programa específico de aquisição ou programas durante as operações de contingente.⁵⁶

Portanto, a partir da lei citada, nota-se que a CWC tem como função a análise do recurso de contratação para as operações do Iraque e Afeganistão, a fim de fazer recomendações para a melhoria do desempenho nos países ocupados de ambos funcionários privados e do governo, assim como a melhor utilização dos recursos enviados pelos Estados Unidos. Além, é claro, de responsabilizar os culpados pelos desvios de conduta até o momento da investigação. Por fim, a Seção 841 da lei citada exigia que a Comissão entregasse relatórios parciais e final ao Congresso, sendo permitido que fizessem relatórios especiais se julgassem apropriado.

⁵⁶ (1) CONTINGENCY CONTRACTING.—The term “contingency contracting” means all stages of the process of acquiring property or services during a contingency operation. (2) CONTINGENCY OPERATION.—The term “contingency operation” has the meaning given that term in section 101 of title 10, United States Code. (3) CONTINGENCY PROGRAM MANAGEMENT.—The term “contingency program management” means the process of planning, organizing, staffing, controlling, and leading the combined efforts of participating personnel for the management of a specific acquisition program or programs during contingency operations. (Tradução livre). Disponível em http://cybercemetery.unt.edu/archive/cwc/20110929231146/http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_public_laws&docid=f:publ181.110.pdf (Acessado em 16/02/2014).

3.1.2. A estrutura de trabalho da Comissão: dos membros às atividades

A partir das demandas expostas, explicadas anteriormente, a Comissão apresentou três relatórios oficiais principais. O primeiro relatório apresentado foi emitido em Junho de 2009 com o título “Sob que custo? Contratação de contingente no Iraque e Afeganistão”. O segundo, datado de Fevereiro de 2011, já com 32 recomendações, foi intitulado “Sob quais riscos?”

Corrigindo a Dependência Excessiva de funcionários privados em Operações de Contingente. E o relatório final, enviado em Agosto de 2011, com o título “Transformando Contratação em Tempos de Guerra: Controlando Custos, Reduzindo riscos”. Além destes, cinco relatórios especiais, que tratavam de problemas mais pontuais, foram emitidos durante o período de trabalho da Comissão. Todos os relatórios, audições e documentos estão disponíveis *online* no site da Comissão.

Naturalmente, o último relatório permite uma visualização holística do trabalho da CWC. Nele, resultados dos relatórios anteriores são expostos e mostram o caminho da conclusão que a Comissão chegou para identificar os problemas e para fazer todas as recomendações.

Segundo o relatório, denominado *Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, Reducing Risks*, indicou-se que o montante desperdiçado e desviado para as contratações no Afeganistão e Iraque foi de 31 a 60 bilhões de dólares até a data das conclusões dos trabalhos da Comissão. A intenção dos seus trabalhos, segundo a CWC, é que houvesse uma perspectiva de acato das recomendações para que o dinheiro dos impostos estadunidenses não fossem tão levemente gastos.

A Comissão foi formada por oito membros nomeados em Julho de 2008, só havendo uma resignação e substituição em Abril de 2009. Em apoio aos Comissionários, aos poucos foram agregados funcionários, suporte técnico, espaço físico e plano de trabalho para a execução das tarefas. Até o fim de Janeiro de 2009, o corpo da Comissão contava com 40 pessoas.

Foram nomeados dois presidentes para o projeto, um deles indicado pelo Partido Republicano e outro indicado pelo Partido Democrata. A Tabela 1 mostra cada um dos membros e suas ocupações externas à Comissão. A CWC passou por reuniões e os seus membros foram treinados por diversos órgãos federais, tais como: Departamento do Estados e Defesa, Agência dos EUA para Desenvolvimento Internacional (USAID), Inspetor Especial

Geral para a Reconstrução do Iraque, Inspetor Especial Geral para a Reconstrução do Afeganistão, Escritório de Orçamento do Congresso, e o *Government Accountability Office* (GAO). Além dos órgãos federais, os Comissários reuniram-se com ONGs, acadêmicos, agentes governamentais e oficiais militares estrangeiros e contratados.

Tabela 2 – Membros da Comissão de Contratação em Tempos de Guerra		
Nome	Papel na Comissão	Atuação Profissional quando da Comissão
Michael J. THIBAUT	Co-presidente	Diretor da empresa Navigant Consulting - 2007-2008.
Christopher H. SHAYS.	Co-presidente	Câmara dos Deputados (House of Representatives) – 1987-2009.
Clark Kent ERVIN	Membro	Diretor do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos no Instituto Aspen – 2005-presente.
Grant S. GREEN.	Membro	Presidente da empresa <i>de Global Marketing and Development Solutions Inc.</i> 2005-presente.
Katherine V. SCHINASI	Membro	Subsecretário administrativo do Departamento de Assuntos de Veteranos de Guerra – 2005-2009.
Robert J. HENKE	Membro	Cargo no <i>Government Accountability Office</i> – 1978-2009.
Charles TIEFER	Membro	Professor na Universidade de Baltimore, Escola de Direito – 1995-presente.
Dov S. ZAKHEIM	Membro	Sênior na empresa <i>CNA Corporation</i> – 2010-presente.

Adaptado de *Commission on Wartime Contracting* (2008)⁵⁷.

⁵⁷ COMMISSION ON WARTIME CONTRACTING. Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, Reducing Risks. Estados Unidos, 2011. Apêndice G.

Sobre a equipe de apoio, a Comissão contou com um grupo de profissionais diversos que era composto em sua totalidade por funcionários federais, de múltipla origem: Exército, Força Aérea, Departamento de Estado, *Department of Defense Inspector General's Office*, *USAID*, *Defense Contract Management Agency*, *Defense Contract Audit Agency*, *U.S. Army Corps of Engineers*.



Membros da Comissão de Contratação em tempos de Guerra (CWC). No primeiro plano, da esquerda para a direita: Robert J. Henke, Dov Zakheim, Clark Kent Ervin, Christopher Shays, Grant Green, Charles Tiefer, Katherine Schinasi. Fonte: Acervo da CWC.

É importante notar que a Comissão foi instituída em um período de transição do governo federal estadunidense, considerando a eleição de Barack Obama em novembro de 2008, que marcou o retorno dos Democratas à Presidência. Apesar da assinatura do Presidente Bush na legislação que criou a Comissão, os relatórios foram apresentados durante a primeira gestão Obama, que, enquanto Senador de Illinois, havia apresentado em 2007 o *US Senate Bill 674* – um projeto de lei que exigia o controle e a vigilância do Congresso sobre a atuação de empresas de segurança contratadas por agências federais.⁵⁸

⁵⁸ US, Transparency and Accountability in Military and Security Contracting Act of 2007. Disponível em: <http://www.dpc.senate.gov/hearings/hearing40/billsummary.pdf> Acessado em 22/02/2014.

3.2 DOS CUSTOS AOS RISCOS: A DUPLA PREOCUPAÇÃO DA CWC

Diante das investigações, depoimentos e trabalho de pesquisa da Comissão, dois relatórios iniciais delimitam as maiores preocupações sobre a terceirização das forças enviadas às ocupações. Estão elas relacionadas ao gasto disposto para sustentar o novo modelo de guerra estadunidense e ao risco de extrema dependência deste novo modelo, ou seja, chegar a um ponto onde os Estados Unidos não possam mais seguir adiante em suas missões militares sem que conte com um contingente significativo de terceirizados militares.



Alguns dos convocados para as audiências investigativas. Da esquerda para a direita: Dr. Al Burman (Jefferson Solutions), Dr. Allison Stanger (Faculdade de Middlebury), Stan Soloway, Danielle Brian, Dra. Deborah Avant (Universidade da Califórnia), Dr. John Nagl.

Como já explicitado, anteriormente ao relatório final que anunciava a conclusão das tarefas da Comissão de Contratações em Tempos de Guerra, dois outros relatórios principais foram liberados. Seu conteúdo é abordado no relatório final. No entanto, trazem separadamente (o primeiro em Junho de 2009 e o segundo em Fevereiro de 2011) essas preocupações em relação aos custos e riscos das contratações nas ocupações estadunidenses.

O relatório começa a sua análise pelo estudo da dependência das agências federais das empresas privadas para operações de contingente nas ocupações do Iraque e Afeganistão, as características dos contratos de contingente nos 10 últimos anos e os sérios riscos políticos operacionais e fiscais dessa dependência. As agências federais que têm o papel mais significativo nas operações de contingente são analisadas pela Comissão no relatório. São elas: o Departamento de Defesa (principalmente, por executar a maioria das transações de serviços por empresas privadas), o Departamento do Estado e a Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID).

A Comissão atenta para o fato de que todo ano, nos 23 anos que antecederam 2011, os Estados Unidos se envolveram em pelo menos uma operação de contingente fora do país. Nos 12 anos que antecederam 2011, os EUA sempre estiveram simultaneamente envolvidos em duas ou mais regiões de conflito. São ao todo 56 ações desde 1962. O relatório mostra, ainda, como o uso de empresas privadas tem sido cada vez mais intensificado nessas operações. Dr. Ashton B. Carter, à época Subsecretário de Defesa (Aquisição, Tecnologia e Logística) [DoD USD (AT&L)], disse em audiência para a Comissão que os Estados Unidos “simplesmente não irão mais à guerra sem funcionários privados”⁵⁹.

O Departamento de Estado, o Departamento de Defesa e o USAID excederam 260.000 funcionários privados em 2010, sendo que mais de 80% desses empregados eram locais (das ocupações) ou de países terceiros. Mais importante que a quantidade de contratados nas ocupações é o tipo de tarefa que os terceirizados estão a executar pra os Estados Unidos. As funções que são desempenhadas, muitas vezes, são funções que deveriam ser executadas por funcionários do governo, o que, para a Comissão, “erode a habilidade das agências federais de executar funções centrais, que a sua presença [das empresas militares privadas], por vezes cria riscos inaceitáveis às missões ou outros objetivos-chave estadunidenses”(CWC, 2011, p. 19). Para entender o que a Comissão entende por excessiva dependência, conferir tabela 3.

59 http://www.wartimecontracting.gov/docs/hearing2011-03-28_transcript.pdf Acessado em 20/09/2013

Tabela 3. O que é superdependência?

Ao concluir que os Estados Unidos é "superdependente de empresas privadas", a Comissão não estava olhando para dados estatísticos simples, como a relação de número de funcionários privados por militares.

Indicadores de excesso de dependência incluem uma contratação que:

1. Estende-se a funções que a lei ou regulamento exige que funcionários do governo executem,
2. Cria riscos excessivos para os objetivos da missão ou outros interesses fundamentais dos EUA,
3. Corrói a capacidade dos órgãos federais para a realizarem capacidades essenciais, ou
4. Destrói a capacidade do governo de gerir eficazmente e supervisionar as empresas.

Adaptado de *Commission on Wartime Contracting* (2008). P.19

Portanto, a preocupação é que a contratação para ocupações militares, a partir deste relatório, não fosse mais baseada no que a lei permite ou nos financeiramente mais viáveis. A Comissão aponta que esse tipo de decisão deve ser estratégica com foco nas funções que serão executadas. As agências federais devem ter habilidades que garantam gerenciamento e supervisão eficazes do desempenho das empresas.

A tabela referente aos funcionários privados no Iraque e Afeganistão de 31 de Março de 2010 mostra que as agências analisadas pela Comissão (DoD, DoS, USAID) excedem 260.000 funcionários nessas ocupações.

Tabela 4. Funcionários privados de agências governamentais

	Departamento de Defesa	Departamento de Estado	USAID	Total
Estadunidenses	40.800	4.322	805	45.927
Cidadãos dos países ocupados	95.692	10.194	32.621	138.507
Cidadãos de outros países	71.061	4.734	1.193	76.988
Origem desconhecida	---	60	1.149	1.209
Total	207.553	19.310	35.768	262.631

Adaptado de *Commission on Wartime Contracting* (2008). P. 20

Os procedimentos de contratação são gerenciados sob uma múltipla gama de organizações de diversos lugares, ou seja, inclusive fora dos Estados Unidos. A maioria dos contratos são destinados a serviços que apoiem as forças estadunidenses e seus civis ou em objetivos de missões diretas. Além disso, a maioria deles contemplam um pequeno número de grandes companhias estadunidenses. Grande parte do trabalho é executada por múltiplas redes de subcontratados resultando numa força de trabalho enorme do país ocupado ou de países terceiros. Políticas socioeconômicas como *Iraqi First* e *Afghan First*⁶⁰ dão prioridade ao auxílio para o desenvolvimento das economias locais e ao combate à insurgência. E, talvez, a característica mais importante da contratação de contingente no Iraque e no Afeganistão é o volume total de contratos que se previa investir nessas economias subdesenvolvidas devido à presença dos Estados Unidos (CWC, 2011, p. 21-22).

O relatório também expõe os valores gastos nas contratações de contingente. A tabela abaixo adaptada do relatório da CWC mostra as cifras em bilhões de dólares do montante gasto pelas agências analisadas pela Comissão.

Tabela 5. Custos com contratos privados pelas agências governamentais				
	Departamento de Defesa	Departamento de Estado	USAID	Total
Contratos	\$ 166.6	\$ 12.2	\$ 8.4	\$187.2
Concessões	---	0.4	4.9	5.3
Total	\$ 166.6	\$ 12.6	\$13.3	\$ 192.5

Adaptado de *Commission on Wartime Contracting* (2008). P. 20

A tabela mostra que os Estados Unidos excederam o valor previsto de 192 bilhões de dólares em contratos e concessões no primeiro semestre do ano fiscal de 2011. A CWC ainda estimava que outros 14 bilhões de dólares seriam destinados aos contratos, o que levaria ao gasto total de 206 bilhões de dólares.

Os dez serviços mais comuns das empresas miliares privadas estão relacionados no relatório da Comissão referentes ao ano fiscal de 2002 até metade do ano fiscal de 2011. Em

⁶⁰ Afghan First Business conta com um grupo de empresas que trabalham com o objetivo de construir/reconstruir seu país de forma cooperativa. O projeto é um serviço federativo possuído e controlado por essas empresas localizadas no Afeganistão. Para saber mais acesse o link <http://afghanfirst.com>; Para mais informações sobre Iraqi First acesse o link <http://info.publicintelligence.net/IraqiFirstProgram.pdf>

ordem de maior gasto: Serviços de apoio logístico (46.5 bilhões de dólares); Construção de prédios “diversos” (US\$ 10.5bi); Assistência técnica (US\$ 5.5 bi), Outros Serviços Profissionais (US\$ 5.2 bi) Serviços de Guarda (US\$ 3.8 bi); Manutenção e Reparo, Alterações nos Escritórios (US\$ 3.5 bi); Construção de Escritórios (US\$ 2.9 bi); Aluguéis ou restauração de imóveis (US\$ 2.8 bi); Serviços de apoio operacional às instalações (US\$ 2.5 bi); Serviços de apoio/ Programa de Gerenciamento (US\$ 2.4 bi). Total: 85.6 bilhões de dólares.

Tabela 6. Empresas que receberam maior remuneração via contratos (2002-2011)		
	Empresa	Remuneração Contratual (Obligations) – em bilhões de dólares
1	KBR	US\$ 40,8
2	“Empresas estrangeiras ‘diversas’”	US\$ 38,5
3	Agility	US\$ 9,0
4	Dyncorp	US\$ 7,4
5	Kuwait Petroleum Corporation	US\$ 5,0
6	Fluor Intercontinental, Inc.	US\$ 5,0
7	The Bahrain Petroleum Company	US\$ 5,0
8	Combat Support Associates	US\$ 3,6
9	ITT Federal Services International	US\$ 3,4
10	The Louis Berger Group, Inc.	US\$ 2,3
11	International Oil Company	US\$ 2,1
12	Readiness Management Support	US\$ 2,0
13	L-3 Communications	US\$ 1,7
14	Red Star Enterprises, Ltd.	US\$ 1,7
15	IAP Worldwide Services	US\$ 1,5
16	Environmental Chemical Corporation	US\$ 1,5
17	Perini Corporation	US\$ 1,5
18	Blackwater Lodge and Training Center	US\$ 1,4
19	Contrack International, Inc.	US\$ 1,4
20	Triple Canopy, Inc.	US\$ 1,2
21	DAI/Nathan Group, LLC	US\$ 1,1
22	Washington Group, International	US\$ 1,1

23	Bearing Point, LLC	US\$ 1,0
	Remuneração total	US\$ 139,2
	Porcentagem do total de 192.5 bilhões gasto em contratações destinadas às 22 empresas relacionadas (com exceção das não identificadas apontadas como “empresas estrangeiras ‘diversas’”)	52 %

Adaptado de *Commission on Wartime Contracting* (2008). P. 25

A tabela 6 aponta que um dos maiores problemas da administração dos contratos se vê no segundo “contratante” (empresas estrangeiras ‘diversas’). Ou seja, os Estados Unidos não são capazes de apontar um grande número de empresas contratadas. A porcentagem de capital destinado às empresas identificáveis é de 52% do total gasto nas empresas nas ocupações. São 22 as companhias principais que recebem esse investimento. O restante, que corresponde a quase metade do valor investido, tem uma distribuição bem menos controlada.

Da mesma forma, os produtos, ou serviços, contabilizados pela Comissão mostram números preocupantes. Dentre os mais dispendiosos, com valores acima de 10 bi de dólares, no período de 2002 a 2011 estão: serviços de apoio logístico (US\$ 46.5 bi); itens “diversos” (US\$ 25.7 bi); Líquido-base de petróleo propulsor (US\$ 16.7 bi); Construções de prédios “diversos” (US\$ 10.4). Dentre outros serviços citados estão: serviço de guarda (US\$ 3.8 bi); Combustível (US\$ 2.7 bi); Manutenção e reparo de veículos, trailers e *cycles* (US\$ 2.4 bi). (CWC, 2011, p. 26).

A Comissão aponta ainda que não mais que quatro empresas são responsáveis por 80% dos contratos. No caso dos serviços de apoio logístico, a concentração ainda é maior: uma empresa privada é detentora de 80% dos contratos. Outro contratante individual é responsável por mais de 67% dos serviços de manutenção e reparo de veículos e, mais uma vez, a Comissão destaca para os itens “diversos”, a segunda categoria mais dispendiosa e de destinação incerta.

Então, por que agências federais dependem de funcionários privados para serviços de apoio de contingente?

A Comissão lista as principais razões da escolha das agências para o uso de empresas militares privadas. Dentre eles, destacam-se: o uso de empresas não esbarra nos “limites legais e orçamentários relacionados ao número de membros do serviço militar e funcionários federais; serviços militares têm recursos limitados em funções de combate, o que levou a uma degradação da capacidade orgânica”. Além disso, a Comissão também aponta que se leva

muito tempo para o recrutamento e desenvolvimento dos militares. As razões também incluem a suposta relação custo-benefício na utilização de empresas terceirizadas. As dificuldades e barreiras impostas ao serviço regular, ou seja, a força de trabalho do governo, já constitui nos EUA um ponto de debate político⁶¹.

Contra essa aparente facilidade na terceirização das atividades militares, os membros da Comissão insistem: há riscos operacionais, políticos e financeiros nessa dependência. Como por exemplo: “(i) risco operacional ao tentar atingir ou garantir a defesa ou desenvolvimento da missão; (ii) risco político ao priorizar objetivos estadunidenses e, assim, precarizar a relação internacional e, finalmente (iii) risco financeiro, desvio de verbas e desperdício que estão sujeitos com a má administração das empresas.” (CWC, 2011, p. 28)

A partir desse ponto, o relatório entra em detalhes sobre cada um dos tipos de risco citados. Em se tratando de riscos operacionais, além do risco de perda da capacidade orgânica dos funcionários do governo, já citada anteriormente, há outros que preocupam a CWC. As próprias tarefas de supervisão e gerenciamento dos funcionários passam por diversas empresas, o que dificulta um trabalho efetivo de controle, passando dos oficiais do governo para outras companhias o controle de atividades de desenvolvimento, diplomáticas e de defesa. É aí que se enfrenta, por exemplo, problemas como a falta de controle sobre as atividades desempenhadas pelos contratados, dinheiro destinado, e até mesmo a ação dos agentes nas ocupações. Podemos lembrar o exemplo já citado anteriormente dos subcontratados da Halliburton no Iraque, revelados pelos jornalistas Cam Simpson e Aamer Madhani, em que informações sobre quantidade de empregados, situação dos trabalhadores e destinação da verba são esclarecidas de forma precária pelo fato de haverem um grande número de empresas envolvidas.

Sobre os riscos políticos, a Comissão assume que há grande importância no uso de cidadãos locais dos países ocupados nas contratações, porque além de ajudar a economia local, tende a contar como ponto positivo na boa relação entre os dois países. Mas atenta para o fato de que destinar tamanha quantidade de dinheiro ao país ocupado, gera um efeito negativo e o risco de uma grave deficiência quando os Estados Unidos se retirarem da missão. Esses funcionários privados locais ficarão desempregados e a relação política entre os dois países poderá sofrer uma reversão ou crise. Outro risco frequentemente discutido é a conduta de funcionários das empresas nos países ocupados. Um incidente sempre usado para ilustrar esse tipo de problema é a tragédia ocorrida em Bagdá, no Iraque, quando funcionários da

⁶¹Dentre as referências sobre o assunto destacam-se Martha Minow, Deborah Avant e John Michaels, mais amplamente discutidos no Capítulo 4.

Blackwater assassinaram 17 civis iraquianos na Praça Nisour em 2007, como já apresentado anteriormente neste trabalho. O desastroso episódio gerou uma crise irreversível de credibilidade dos Estados Unidos no Iraque.

Outro risco político já citado neste trabalho é o *custo humano da guerra*, ou seja, o número de mortes contabilizadas de soldados das ocupações. O número de funcionários privados mortos e feridos não aparece nos dados oficiais do governo ou da imprensa. Os números de junho de 2009 a março de 2011, ao contrário do que dizem os dados oficiais, apontam que o número de baixa de funcionários privados no Iraque e no Afeganistão excedeu o número de mortes de militares do governo.



Funcionários de segurança privada a serviço da Blackwater participaram de uma troca de tiros em Najaf, Iraque, em 2004. Fonte: New York Times, 03/04/2009.

Os números, entretanto, são contrastantes. O projeto *Iraq Coalition Casualty Count*, por exemplo, contou entre 2003 e 2010 o número de 468 contratados mortos, de diferentes nacionalidades.⁶² Já Christian Miller, do *ProPublica*, acredita que são 3.258 trabalhadores civis contratados mortos no Iraque até Dezembro de 2012, além de 90.000 pessoas feridas.⁶³

⁶² <http://icasualties.org/Iraq/Contractors.aspx>

⁶³ “As of December, 3,258 civilian contract workers had been killed or died in Iraq, and another 90,000 had reported injuries”. *ProPublica, Iraq War Contractor Fined for Late Reports of 30 Casualties*, 07/02/2013. Disponível em: <http://www.propublica.org/article/war-contractor-fined-for-late-reports-of-30-deaths>

3.3 TRABALHAR PROBLEMAS E MINIMIZAR DANOS FUTUROS: PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA CWC PARA AS AGÊNCIAS FEDERAIS PARA COM AS EMPRESAS CONTRATADAS

Dos capítulos que seguem o primeiro do relatório da Comissão, iniciam-se as recomendações com base nas análises dos membros da CWC sobre o que precisa ser feito para que os danos das contratações para as ocupações sejam minimizados ou exauridos. Conforme as problemáticas são apresentadas, o relatório apresenta sugestões para a resolução dos problemas e consequências de colocá-las ou não em prática.

A Comissão sublinha que, por muitas vezes, os funcionários privados aparecem supostamente como a opção mais barata ou mais eficiente e, em decorrência, são pensados como sendo a única opção viável. No entanto, o relatório enfatiza que não só esta consideração pode estar equivocada (ou seja, contratar nem sempre é a opção menos dispendiosa), como também pode ser perigosa: questões de segurança não podem ser vistas como um “negócio” ou somente como questões financeiras. Segundo os membros da Comissão, é preciso saber diferenciar “desperdício” de “custo” e entender que por vezes é preciso optar por serviços mais caros (como o treinamento das forças regulares para determinadas funções), de maior eficiência e menos riscos.

Eventos no Iraque e no Afeganistão demonstraram que uma consideração sistemática de riscos operacionais, políticos e fiscais devem ser um fator de maior destaque para decidir se é apropriado o uso de empresas privadas, ao invés de assumir que qualquer tarefa que não seja “inerentemente governamental” seja automaticamente destinada aos funcionários das empresas militares privadas. Por exemplo, no Afeganistão, a utilização de contratados em projetos de estabilidade e reconstrução levaram a mortes, atrasos e desperdícios. Se as agências federais tivessem pessoal treinado, com experiência e disponível para esses projetos em áreas de alto risco, o governo teria uma alternativa. No entanto, a capacitação das forças regulares não parece merecer tempo e investimento.

Empresas militares normalmente executam os serviços de forma "mais rápida e eficaz" que os militares regulares, diz Steve Schooner, um reservista do Exército e professor de Direito da Universidade de George Washington (...) “Se você diz que precisa de X empregados naquele instante, eles contratarão mais pessoas, comprarão mais caminhões, conseguirão mais aviões”. “A complicação na Guerra do Iraque”,

ele diz, “é a alta dependência dos contratados armados. O governo não tem uma política formal de supervisão que inclua os *mercenários*”⁶⁴.

O relatório da Comissão destaca o incidente em Fallujah, no Iraque, com os empregados da Blackwater em 2004, quando quatro funcionários da empresa foram brutalmente assassinados por iraquianos. Resistentes iraquianos explodiram um carro onde estavam os funcionários e uma multidão iraquiana foi às ruas “celebrar” o acontecido, evocando hinos que diziam que Fallujah era um “cemitério” de estadunidenses. Resistentes e civis arrastaram, desmembraram e penduraram os corpos em pontes, deixando claro que a presença de estadunidenses não era aceita na cidade⁶⁵.

A Comissão avalia que as agências federais acabam por destinar a maioria das missões que não são “inerentemente governamentais”, ou seja, que permitem a terceirização de serviços, às empresas contratadas. No entanto, considera equivocada a decisão da terceirização como *regra* e defende que o fato de uma tarefa poder ser terceirizada, não significa que essa seja automaticamente a melhor opção. “Permissível’ não é um sinônimo de ‘apropriado’ (...) Para que uma função seja *permitida e apropriada* é preciso que sejam considerados outros fatores, sendo que o mais importante deles é o risco da operação”. (CWC, 2011, p. 42).

3.3.1. As recomendações da comissão: uma análise pontual

Diante dessas preocupações, a **recomendação #1** da Comissão é a utilização de fatores de riscos ao decidir sobre a contratação nas operações de contingente. Usar esse fator pode indicar, por vezes, que não se deve terceirizar os serviços e aí então o governo precisa de alternativas que não sejam o cancelamento ou adiamento da operação. É preciso ter pessoal treinado e adequado para execução das operações. O que leva à segunda recomendação desenvolvida nos trabalhos da Comissão: **Recomendação #2** Desenvolver quadros

⁶⁴ Private contractors often can finish jobs "better and faster" than the military, says Steve Schooner, an Army reservist and a law professor at George Washington University (...) "If you say, I need X now, they'll go out and hire more people, buy more trucks, get more planes". A complication in the Iraq war, he says, is the heavy dependence on armed contractors. The government has no formal oversight policies that "embrace mercenaries," he says. (Tradução livre) Conferir em *USA Today*. What exactly happened that day in Fallujah? Laura Parker. Acesso em http://usatoday30.usatoday.com/news/world/iraq/2007-06-10-fallujah-deaths_N.htm (Acessado em 18/02/2014).

⁶⁵ Vídeo da ABC <http://abcnews.go.com/Archives/video/march-31-2004-blackwater-hangings-9719071> - acessado em 22/09/2013

disponíveis para gerenciamento de recrutamento e treinamento, além de um melhor sistema de supervisão de empresas privadas.

Outra preocupação apresentada no relatório está relacionada a outros riscos, especialmente sensíveis, pelo fato de que os empregados das empresas de segurança privada estão frequentemente armados. Com a deficiência no controle e supervisão e ao confiar extremamente na administração das empresas em relação aos seus empregados, estes podem se envolver em incidentes que coloquem em perigo ou machuquem civis inocentes. Além disso, os funcionários das EMPs são frequentemente direcionados para missões como segurança em comboio, o que pode acarretar em desvios de conduta como extorsão e propina, ou seja, “pagar por proteção”. Para tanto, a Comissão sugere que a avaliação de riscos deve ser ampla, no sentido de se considerar não só riscos de injúria ou morte (tanto de estadunidenses, quanto de civis locais ou de países terceiros), mas também riscos políticos e financeiros.

O relatório destaca algumas preocupações em relação aos riscos referidos anteriormente. Dentre eles, o comportamento inadequado dos funcionários das empresas militares privadas, em especial os empregados armados, que podem ferir civis inocentes da população local ou atentar contra os costumes locais. A preocupação também se estende aos civis ou militares estadunidenses, quando a presença e desempenho de funcionários privados cria condições de instabilidade e insegurança. Outro fator essencialmente relacionado ao gerenciamento que preocupa a Comissão diz respeito à superdependência das empresas para supervisionar contratados ou subcontratados, sem que o governo tenha um controle adequado da situação. As agências federais também devem se preocupar em manter as habilidades centrais e deveres que lhes são atribuídos, sem que as empresas fiquem responsáveis por questões centrais e, assim, fragilizem as capacidades orgânicas do governo de executar missões sem a ajuda de EMPs.

Neste sentido, o relatório apronta que a terceirização para algumas tarefas de segurança deveria ser eliminada. O que remete à **recomendação #3**: eliminar o uso de empresas de segurança privada para determinadas funções.

Como exemplo, o recrutamento de cidadãos locais como guardas de segurança privada em uma área onde há divergências ideológicas em relação à ocupação estadunidense implica maior risco para a segurança do pessoal dos EUA e aliados. O que não ocorreria em uma área neutra ou amigável. Para a redução de riscos, deveria optar-se pela não utilização de empresas de segurança. Caso o governo não tenha uma opção de quadros federais devidamente

preparados para a missão (problema abordado anteriormente, na recomendação #2), o que comumente aconteceria era o cancelamento ou adiamento da missão.

Agências deveriam fornecer um maior controle e prestação de contas para a contratação de segurança, começando com documentar o entendimento entre as agências de lições aprendidas no Iraque e no Afeganistão, concordando em práticas melhores e fornecendo um guia geral para funções de segurança nas contingências futuras. As agências (Defesa, Estado e USAID) deveriam desenvolver e começar um *memorandum of agreement* (MOA) – para incorporar lições e práticas aprendidas no Iraque e no Afeganistão. O trabalho em conjunto das três agências federais evitaria duplicação de esforços e funcionaria como uma comunicação efetiva para as ações nas ocupações. No nível operacional, embaixadores, diretores das missões da USAID e comandantes militares deveriam ser os responsáveis pela execução, publicização e revisão desta tarefa. Essa responsabilidade incluiria avaliar o risco da utilização de empresas para a segurança estática nas bases e campos (preocupação já demonstrada em recomendação anterior).

Como exemplo, o relatório indica que na avaliação da Comissão, os Departamentos de Estado e de Defesa fizeram progressos significativos na implementação das normas e processos de seleção, treinamento, equipamento, prestação de contas, coordenação, monitoramento e investigações de empresas de segurança privada e suas atividades. O que preocupa os membros da Comissão é se estratégias semelhantes de atenuação de riscos serão aplicadas aos subcontratados parceiros da USAID. A comunicação entre as agências permitiria que a USAID se valesse de estratégias valiosas das demais agências para a implementação em suas atividades.

Portanto, a **recomendação #4** dos membros da Comissão sugere o aprimoramento da coordenação entre as agências e o guia para o uso de empresas de segurança em operações de contingente.

A preocupação que se segue no relatório diz respeito mais diretamente ao desperdício, fraude e abuso, também já mencionados no início do capítulo. Diferentemente do “custo”, caracterizado pela Comissão como aquilo que precisa ser gasto ou investido nas ocupações, segundo o relatório, o “desperdício” nas ocupações do Iraque e Afeganistão se dá quando os Estados Unidos investem seu capital para ter nenhum ou pouco retorno em seus objetivos. A estimativa dos membros da Comissão é que os Estados Unidos perderam no mínimo 30 bilhões de dólares nas ocupações desde 2001, podendo chegar a até 60 bilhões de dólares.

Quando se trata de desperdício em contratação de contingente, a Comissão ressalta três falhas principais recorrentes nos seguintes contextos: (i) problemas nos países ocupados – dentre eles, capacidade limitada de absorção econômica, projetos de desenvolvimento insustentáveis, desvio de verba para insurgentes e custos de segurança sem antecipação, (ii) programas e projetos – o que inclui competitividade limitada entre empresas e falta de controle sobre a má-atuação de empresas subcontratadas, e (iii) contratos individuais – principais falhas como deficiência ao estabelecer exigências e definição de ordem, falta de planejamento, má-supervisão de uma série de serviços, dentre outros.

Para a Comissão, as agências falham em seguir padrões para que o processo de contratação de contingente seja efetivo, tais como: coordenação dos planos de projeto com parceiros estrangeiros e domésticos; estabelecer estimativa de custo para atuação das empresas em ambientes perigosos quando da tomada de decisão para a escolha dos projetos; considerar a habilidade do país ocupado de financiar e manter estabilidade e projetos de recrutamento quando da desocupação pelos Estados Unidos; estabelecer e cumprir metas para competitividade entre empresas militares privadas; controlar custos durante o desempenho das atividades; analisar e atenuar possíveis conflitos de interesses por parte das empresas contratadas e monitorar e ser capaz de corrigir desempenho insatisfatório das empresas. Para a análise desses pontos, a Comissão faz algumas recomendações focadas nessa estratégia de redução de falhas contratuais e de conduta das agências e das empresas.

As recomendações prosseguem pela ameaça de insustentabilidade de projetos iniciados nas ocupações pelos Estados Unidos. Segundo o relatório, dezenas de bilhões de dólares já gastos, incluindo aqueles gastos em projetos que eram aparentemente confiáveis e bem desenhados, já davam sinais de desperdício, sendo que o governo do país ocupado não mostrava condições de arcar com os fundos, equipe e especialistas para operar e manter esses projetos. A Comissão cita como exemplo os 35 bilhões que o Congresso se apropriou desde 2002 para treinar, equipar e apoiar as forças de segurança nacionais Afegãs e para o estabelecimento de centros de saúde no Iraque que excediam em muito a habilidade do ministro da saúde de mantê-los. A falha, segundo os membros da CWC é que os oficiais nem sempre examinam programas e projetos para a sustentabilidade, ou então, não agem de forma apropriada para cancelar ou redesenhar aqueles que não têm perspectiva de serem sustentados.

Não há, além disso, uma exigência atual que os oficiais analisem esses riscos de sustentação e reportem as suas descobertas e estratégias. A partir dessa falha, o relatório recomenda que os oficiais deveriam reportar-se ao congresso anualmente, acerca de suas

análises e propostas de ação para atenuar os riscos à sustentabilidade dos projetos. A **Recomendação #5**, portanto, seria tomar providências para atenuar a ameaça de mais desperdícios provenientes da insustentabilidade.

O relatório que trata dos riscos na superdependência das empresas deixa claro que a política da Defesa dos Estados Unidos tem as empresas militares privadas como uma parte integral da força total e enfatiza que o país não é mais capaz de conduzir operações de contingente de tamanho significativo sem o apoio do setor privado. A Comissão alerta que as agências federais devem aceitar e trabalhar com o fato de que a terceirização desses serviços passou a ser uma função central e adaptações em relação às suas políticas, doutrina, recursos, planejamento e treinamento federal precisam ser elaborados a fim de apoiar esse contingente.

As recomendações nos trabalhos da CWC em relação a essa fragilidade apontam uma necessidade de maior responsabilidade das agências federais (Departamento de Defesa, Estado e USAID) e o reconhecimento definitivo de que a contratação é uma realidade que precisa ser encarada e regulamentada.

As funções de gerenciamento deste setor de recrutamento, no entanto, não são consideradas atrativas para os servidores das agências federais. A recomendação da Comissão é que haja uma elevação de importância nesses cargos na Defesa, Estado e USAID. A atenção para a contratação de contingente deve ser um dos objetivos centrais, segundo o relatório, para a continuidade das missões federais e o alcance dos interesses nacionais estadunidenses. O relatório aponta que é preciso haver essa “mudança cultural” nas organizações em relação aos cargos, pois, somente assim, a contratação de contingente vai tomar a importância e organização que demanda para a qualidade dos serviços prestados nas ocupações. Ressalta que um progresso significativo será limitado enquanto as agências resistirem a reformas maiores que elevariam a importância da contratação, ou recursos adicionais para planejar, gerenciar contratação de contingente e institucionalizar melhores práticas nessas organizações.

Mudanças nas estruturas e práticas das agências afetam a cultura e o comportamento, mas não podem ter um impacto profundo e duradouro sem que haja um envolvimento integral das lideranças. A reforma da contratação de contingente, segundo a Comissão, requer atenção ativa e sustentada dos líderes das agências que transcendem a sucessão de cargos e mudanças nas administrações.

Portanto a **recomendação #6** do relatório enfatiza a importância de elevar as posições e expandir a autoridade dos oficiais civis responsáveis pela contratação de contingente nos

departamentos de Defesa, Estado e USAID. Além de (**Recomendação #7**) elevar e expandir a autoridade de oficiais militares responsáveis pela contratação de contingente no *Joint-Staff*, na equipe de comandantes combatentes e nos serviços militares.

A preocupação seguinte que conta nos trabalhos da Comissão está relacionada a um assunto já abordado também: a falta de interação entre agências federais para a contratação de contingente. A comunicação entre as agências de Defesa, Estado e USAID prejudica na duplicação de esforços, problemas de continuidade de projetos e falhas na execução das operações. Além de uma melhor comunicação entre agências, a Comissão propõe, inclusive, um “alinhamento” nos orçamentos das agências citadas. A **recomendação #8** propõe estabelecer uma nova posição *dual-hatted senior* na equipe da OMB (*Office of Management and Budget*) e NSC (*National Security Council*) para fornecer supervisão e direcionamento estratégico.

Ainda, para a Comissão, uma melhora no planejamento, disponibilidade e atuação das agências seriam avanços possíveis se criado um ofício de “inspetor especial geral” para operações de contingente. A autoridade das existentes inspeções gerais é limitada pelo departamento (Defesa, Estado e USAID) ou restrita por tempo e função (os inspetores especiais gerais para o Iraque e Afeganistão estão focados na reconstrução). A criação de uma equipe de inspeção geral, ainda que pequena – com possibilidade de expandir-se – forneceria um monitoramento crítico desde o início de um contingente, permitiria a colaboração com os inspetores gerais das agências para uma análise regular da adequação de planejamento e coordenação das agências para contingente e forneceria um centro de inteligência para desenvolver e coordenar quaisquer treinamentos necessários entre as agências. Portanto **recomendação #9** instiga a criação de um ofício permanente de “inspetor geral para operações de contingente”.

A questão de competitividade no mercado das empresas também está contida nas preocupações do relatório da Comissão. Para os membros, houve falhas nas possibilidades de abertura do mercado no Iraque e Afeganistão. Agências têm concedido ordens de tarefa por duração excessiva sem competição adequada. Os contratantes não cumprem os prazos, aumentam o orçamento descontroladamente e modificam as tarefas e termos acordados.

Para os membros da Comissão, se houvesse a possibilidade de competição efetiva, haveria também uma motivação para as empresas fornecerem um preço justo, melhor valor, e um desempenho de maior qualidade. As lições do Iraque e Afeganistão mostram que as agências não têm empregado com efetividade as estratégias de aquisição e gerenciamento que

balanceiam os interesses dos Estados Unidos com os objetivos de lucratividade das empresas. Portanto **recomendação #10** demanda um estabelecimento e execução anual de aumentos de objetivos competitivos para contratos de contingente.

Além disso, a Comissão considera que o monitoramento do desempenho de funcionários privados é crítico em todos os níveis de contratos. Para trabalhar essa falha, que gera ineficiência e desperdício, a Comissão propõe que se organize uma forma de coletar, registrar e utilizar informações (*data*) sobre o desempenho dos funcionários para uma melhoria significativa na atuação do governo no processo de contratação de contingente. O que a **recomendação # 11** pretende, então, é o aprimoramento do registro e uso de informações (*data*) do desempenho de funcionários.

Um ponto mais complexo e de reflexão abordado nos relatórios trata da suspensão e da exclusão em ambiente contingencial. Esse tipo de ação pode constituir ferramentas poderosas para proteger o interesse do governo em fazer negócio somente com empresas capazes de executar suas obrigações contratuais e manter padrões de comportamento aceitáveis. Os custos de oportunidade de suspensão ou exclusão são muito altos para os funcionários contratados pelo governo. Todavia, por vezes agências não executam suspensões ou expulsões em situação de contingência. Fomentar a cultura de prestação de contas dos funcionários privados é especialmente difícil em zonas de guerra, onde a comunidade contratada é formada por estadunidenses, cidadãos locais e cidadãos de países terceiros.

Um uso de competição mais agressiva e aplicação de técnicas para a contratação reduziria o risco de assinar contratos com empresas de capacidade questionável de desempenho. A expansão de autoridade investigativa e jurisdição facilitariam a imposição de prestação de contas das empresas, especialmente estrangeiros e subcontratadas que são aqueles mais difíceis ou impossíveis de submeter à lei estadunidense. Portanto, a **recomendação #12** sugere que sejam reforçadas ferramentas de ação (*strengthen enforcement tools*).

Uma variedade de fraquezas frustra a habilidade do governo dos Estados Unidos de proteger seus interesses econômicos e de desempenho efetivo na contratação de contingente, dentre eles insuficiente recurso e equipe para gerenciamento financeiro, planejamento de recrutamento entre outros. A **recomendação # 13** está ligada ao fornecimento de recursos e equipes adequados e estabelecer procedimentos para proteger os interesses do governo.

As duas recomendações finais dos membros da Comissão demandam continuidades dos seus trabalhos após o fechamento da própria Comissão. As recomendações que finalizam

o trabalho apelam para que o Congresso acate as recomendações e se debruce sobre elas, a fim do aproveitamento do estudo realizado.

Como visto anteriormente, o trabalho da *Commission on Wartime Contracting* durou cerca de três anos, com fim pré-estabelecido para 30 de Setembro de 2011. Para seus membros, pensar nas reformas seria muito menos trabalhoso do que coloca-las em prática. Para tanto, o relatório clamou condições ao Congresso de implementá-las, de forma que fornecesse recursos para o aprimoramento das capacidades de planejamento, gerenciamento e supervisão se o governo realmente tem a expectativa de melhoras significativas no setor de contratação de contingente.

Pensando nisso, a **recomendação # 14** da Comissão pede justamente que o Congresso forneça ou realoque recursos para reforma da contratação de contingente para erradicar ou atenuar os numerosos defeitos descritos pelo relatório. Monitoramento e atenção contínua e ainda envolvimento de organizações governamentais ou não-governamentais para focar nas questões de contratação de contingente seria fundamental aos olhos da Comissão. Além disso, os membros da CWC ainda sugerem que haja uma alimentação constante de relatórios sobre os passos tomados em relação aos aprimoramentos apontados pelo trabalho da Comissão. A **recomendação #15 e final** demanda o decreto de uma legislação que exigisse análise regular e relatórios regulares sobre o progresso das agências na implementação das recomendações de reforma.

Como visto, a análise documental realizada até então revelou que a Comissão em nenhum momento criticou a contratação como um mal em si. A premissa de trabalho da CWC é que a contratação é um fenômeno que está posto, devendo o governo fazer um controle regulatório sobre a contratação feita pelas agências federais.

Ao longo dos seus três anos de trabalho, a Comissão produziu diferentes relatórios. O primeiro muito mais voltado aos custos das contratações, analisando a necessidade de determinadas contratações e as possibilidades de fraudes. O segundo relatório preocupou-se com os riscos da contratação, em especial, os problemas políticos e jurídicos resultantes da atuação dos funcionários privados em operações de contingente. O terceiro relatório, analisado com maior profundidade, propõe recomendações para o uso de funcionários privados. Os relatórios não discutem diversos elementos, como a aplicabilidade de normas internacionais de responsabilização de governos e empresas militares privadas, ou mesmo os efeitos em longo prazo da crescente privatização do complexo militar-industrial estadunidense.

Portanto, pretende-se demonstrar com a análise desses documentos que o crescente uso de empresas militares privadas pelos Estados Unidos da América no pós-Onze de Setembro de 2001 teve repercussões políticas, porém políticas de caráter regulatório. As notícias publicadas em veículos de comunicação sobre os excessos e as fraudes nas contratações de empresas privadas resultaram na constituição da *Commission on Wartime Contracting* – uma comissão bipartidária criada para estudar os principais problemas no uso de empresas privadas nas invasões do Afeganistão e Iraque.

CAPÍTULO 4. O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE AS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A transformação na estrutura das ocupações estadunidenses e a participação cada vez mais crescente da indústria privada nas intervenções militares chamou a atenção de acadêmicos de diferentes áreas do conhecimento. A discussão acerca das empresas militares privadas se intensificou na década de noventa entre sociólogos, cientistas políticos, economias, juristas, jornalistas, entre outros. Pesquisar o tema até o final do século XX era um grande desafio, devido à escassez de fontes e extrema falta de transparência na relação entre as empresas e o governo estadunidense.

O tema saiu da obscuridade e ostracismo acadêmico graças ao trabalho de alguns jornalistas que trouxeram à tona episódios marcantes de infração e afronta aos direitos humanos, principalmente nas invasões do Iraque e do Afeganistão. Embora ainda haja dificuldades para se compreender a teia das relações e a complexidade do funcionamento do setor privado na indústria bélica, hoje é possível contar com investigações acadêmicas mais apuradas sobre a atuação das EMPs nas ocupações estadunidenses.

A Comissão de Contratações em Tempos de Guerra (CWC, na sigla em inglês) é uma fonte importante para desanuviar esse tema. No entanto, quando se entra em contato com a crítica acadêmica que se dedica ao tema há décadas, percebe-se que ainda é preciso avançar muito na compreensão dos objetivos governamentais relacionados à regulamentação desse setor.

O objetivo deste capítulo é apresentar as reflexões feitas pelos acadêmicos que estudaram a atuação das empresas militares privadas nas últimas décadas e entender as limitações das investigações da Comissão acerca dos aspectos problemáticos levantados pelos acadêmicos. Em outras palavras, o capítulo utiliza as “lentes teóricas” de determinados autores para criticar as limitações da CWC e a resposta do governo estadunidense sobre a falta de *accountability*⁶⁶ da contratação destas empresas, bem como o potencial danoso às instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos.

⁶⁶ O termo *accountability*, segundo a literatura de administração pública, está relacionado a alguns elementos de uma organização política democrática, como “(a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; (b) descentralização e transparência do aparato governamental; e (c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes” (PINHO & SACRAMENTO, 2009, p. 1344). *Accountability*, em síntese, pode significar responsividade, responsabilização, prestação de contas e transparência por parte da administração pública. Entretanto, “apesar de sua notoriedade, ainda não existe uma palavra no idioma brasileiro que traduza completamente o termo, gerando uma série de debates e diferentes interpretações sobre o mesmo” (MEDEIROS *et al.*, 2013, p. 746). Tampouco há consenso conceitual sobre o termo na literatura anglo-saxã. Segundo o cientista político Scott Mainwaring, existem cinco grandes campos de debate conceitual sobre o termo: “se

Pretende-se, enfim, analisar as relações de convergência e divergência entre o diagnóstico dos acadêmicos que estudam as empresas militares privadas no século XXI e as sugestões de reforma da Comissão de Contratação em Tempos de Guerra. É importante destacar, porém, que a comparação não é um embate oficial. Ainda que a Comissão tenha convidado alguns nomes para as audiências investigativas, a intenção não era atender demandas exclusivas de acadêmicos, mas do governo. O objetivo de abordar a resposta governamental dos EUA e a literatura especializada é oferecer ao leitor um quadro mais completo dos impactos da utilização das empresas militares privadas.

4.1 - A PRIVATIZAÇÃO DA GUERRA: OS PROBLEMAS EM TORNO DA ATUAÇÃO DAS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS

Em 2006, um jornalista alemão especializado em crime organizado e atividades ilegais na economia mundial, publicou um livro intitulado *Krieg als Dienstleistung: Private Militärfirmen zerstören die Demokratie*.⁶⁷ O livro, escrito por Rolf Uessler (1943-2012), foi traduzido para diversas línguas e se tornou um dos principais mapeamentos críticos sobre a progressiva utilização de empresas militares privadas em conflitos bélicos ao redor do mundo. Diferentemente da pioneira obra do cientista político Peter Singer, que possui um tom mais analítico sobre a “indústria militar”, Uessler revela como as empresas militares fazem parte de uma rede de empresários e políticos em busca de maximização de lucros e de que modo a concepção de “guerra como prestação de serviço” pode destruir as instituições democráticas.

A obra investigativa de Uessler parece mostrar que esta não é uma questão importante apenas aos países que utilizam empresas militares privadas. O debate sobre “abolição ou regulação” de tal crescente indústria, como defendem Simon Chesterman e Chia Lehnardt, é um assunto para os países industrializados em geral (CHESTERMAN & LEHNARDT, 2008, p. 2).

absolutamente todas as atividades que envolvem oficiais públicos devem estar sob a rubrica da *accountability*, visto que suas ações não dependem somente de suas habilidades pessoais, e também do contexto em que ocorrem e das ações dos demais atores; se os oficiais públicos devem ser *accountables* somente em relação aos termos legais, ou se também devem ser questionados para além da lei; a possibilidade de imposição de sanções como parte fundamental do conceito de *accountability* (no caso, se não existe a possibilidade de imposição de sanção, o conceito não seria válido); se a *accountability* só seria válida na relação agente-principal; e quais atores podem servir como mecanismo de *accountability*, visto que, numa definição mais informal do termo, qualquer ator poderia pedir contas para qualquer outro ator, mesmo fora de uma relação de agente-principal. Essas cinco categorias são demonstrativas do quão largo e nebuloso é o desafio de conceituação da *accountability*” (MEDEIROS *et al.*, 2013, p. 748).

⁶⁷ Ou na versão em Português, pela Editora Estação Liberdade, “Guerra como prestação de serviços: A destruição da democracia pelas empresas militares privadas”. Agradeço ao professor José Henrique Rollo Gonçalves (UEM-PR) pela indicação desse trabalho que foi tão esclarecedor para esta pesquisa.

Os principais trabalhos acadêmicos sobre as empresas militares privadas surgiram nos últimos dez anos, em um período coincidente com as invasões do Afeganistão e Iraque pelos Estados Unidos da América.⁶⁸ Após a publicação do artigo seminal de Peter Singer na revista *International Security* (“Corporate Warriors”), o tema ganhou destaque nos centros avançados de Ciência Política nos EUA. Dois anos após seu influente artigo sobre as causas políticas e econômicas da contratação de empresas militares privadas, Singer expandiu sua pesquisa e a publicou na forma de livro, com o título *Corporate Warriors: the rise of the privatized military industry* (2003). Após Singer, outra cientista política, Deborah Avant publicou um trabalho sobre os dilemas da regulação do uso privado da força. Trata-se do livro *The Market for Force: the consequences of privatizing security*, lançado em 2005 pela Cambridge University Press.

À época da publicação das obras citadas, a Comissão para Contratações em Tempos de Guerra (CWC) ainda não havia começado efetivamente os seus trabalhos. Uma das principais críticas da academia, então, era justamente a ausência de um grupo de discussão por sugestão do governo que preparasse relatórios para que as experiências reunidas com a contratação de empresas militares privadas fossem discutidas e balanceadas. Além disso, era consensual entre acadêmicos e analistas que a ação no Iraque era o momento ideal até então para que uma

⁶⁸ No Brasil, um dos primeiros autores a notar o fenômeno das *private military companies* foi o jurista Wálter Fanganiello Maierovitch, colunista da revista Carta Capital. Em julho de 2003, Maierovitch publicou uma matéria intitulada “Cães de Guerra Corporativos”, na qual narrou, em tom crítico, a atuação dessas empresas na África e na Ásia, fazendo um alerta para a possível chegada destas empresas no país: “No Brasil, estamos acostumados às empresas comerciais que cuidam da segurança das residências, dos supermercados, das agências bancárias, dos transportes de valores e das pessoas sob risco de seqüestro para o fim único de extorsão patrimonial. Por aqui, não conhecemos as sociedades transnacionais de vigilância especial, sediadas no Primeiro Mundo. Aquelas que prestam serviços comerciais e proclamam seguir o modelo militarizado dos “capacetes azuis” da Organização das Nações Unidas (ONU). Essas multinacionais contam nos seus quadros com generais reformados, plenos de experiências adquiridas em diferentes campos de batalha e carregados de medalhas por bravura. Essas sociedades comerciais são chamadas de *Private Military Companies* (PMC). Não fossem as formalidades e as cláusulas dos contratos sociais de constituição – que as colocam na legalidade como pessoas jurídicas –, poderiam ser confundidas e passar por associações hierarquizadas de mercenários. Ingenuidade de lado, as PMC também assumem a condição de longa manus da CIA norte-americana. Como regra, as PMC são contratadas para vigiar, proteger e treinar, em países pobres ou em desenvolvimento – marcados por reais ou potenciais conflitos intestinos –, os ditadores e os chefes de Estado ou de governo. Protegem, ainda, a vida dos líderes de oposição, ou seja, desde que classificados na categoria daqueles que não podem sofrer atentados, em razão de estarem afinados com interesses de grandes potências ou de antigos colonizadores. As PMC são muito requisitadas por grupos econômicos que exploram, pelo Terceiro Mundo, rendosas atividades extrativas. Os mencionados grupos econômicos sentem a necessidade de proteger a posse de áreas e os seus prepostos, esses na condição de residentes estrangeiros. Nessa situação, por exemplo, encontram-se os representantes de cerca de 600 sociedades comerciais que, desde o tempo da colonização francesa, exploram, em grandes fazendas, a cultura do cacau na Costa do Marfim. Pode-se afirmar ainda que as PMC já viraram moda na África e na Ásia e isso quando ficam na alça de mira pessoas que precisam ser mantidas vivas, pois são fundamentais na abertura ou na manutenção de negócios e interesses geopolíticos”. “Cães de Guerra Corporativos”, *Revista Carta Capital*, 09/07/2003.

análise dessa natureza fosse feita, pela intensidade da experiência com EMPs que esta ocupação estava a vivenciar.

A Comissão para Contratação em Tempos de Guerra é significativa por, pelo menos, dois motivos: como resposta político-institucional e como indutor de discussões sobre as EMPs na esfera pública. Ou seja, além das tentativas fracassadas da ONU de tentar regulamentar a questão da esfera de direito internacional, a Comissão (CWC) é uma resposta política do Legislativo, significativa porque reúne além de representantes dos partidos Republicano e Democrático, também especialistas na área, professores de direito e ciência política. Ademais, o fato de a CWC estar em andamento, a publicar esses relatórios, gerou pauta jornalística para grandes veículos de comunicação – como *The Guardian*, *Wall Street Journal*, *The New York Times*, e outros. A Comissão, enfim, gerou vasto material para a esfera pública quanto à disseminação dos problemas ligados à contratação de serviços nas ocupações estadunidenses.

4.1.1 – SEPARAÇÃO DE PODERES E AMEAÇA À DEMOCRACIA: ATRITOS ENTRE PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO

A utilização de empresas militares privadas permite ao Poder Executivo algo que preocupa os acadêmicos em relação ao processo democrático. A esfera privada tem notável vantagem em relação à pública quando se trata de fornecer, negar ou ocultar informações sobre suas ações ao Congresso, pois não está subordinada a normas específicas relacionadas ao setor público. O Executivo, durante o governo Bush (2001-2009), se aproveitou dessa barreira para limitar a atuação do Congresso em suas decisões militares nas ocupações.

Ao ressaltar crimes bárbaros, como os anteriormente citados nesta dissertação, tanto por parte de rebeldes iraquianos, quanto por parte dos contratados das EMPs pelos Estados Unidos, Rolf Uessler denuncia a falta de capacidade de supervisão das empresas contratadas, impedindo que se julgue ou até mesmo identifique os responsáveis por crimes como tortura e assassinato. “A liderança militar dos Estados Unidos no Iraque não sabe oficialmente nada sobre o que as empresas militares privadas fazem, devem, precisam ou podem fazer. Essas empresas não pertencem à cadeia de comando militar” (UESSELER, 2008, p.212).

Os comandos partem do Pentágono, que tem uma relação de confiança e discrição com as empresas, que acabam por extraviar informações importantes.⁶⁹ O Pentágono chegou a admitir, de acordo com o *New York Times*⁷⁰, que não tem controle sobre quais das empresas em atuação no Iraque eram remuneradas com os impostos estadunidenses, tampouco para quais funções elas eram pagas. A questão chave para esses problemas, segundo Uessler, é que o governo estadunidense não tem a obrigação de prestar contas sobre a contratação das empresas devido ao poder discricionário que mantém sobre esses contratos, ou seja, a capacidade de tomar decisões independentes da aprovação do Congresso.

Para Martha Minow, a “arquitetura institucional” da contratação de empresas militares privadas coloca em risco os mecanismos de *checks and balances* do regime democrático em razão da ausência de informações e dados sobre as empresas contratadas e as especificidades dos regimes contratuais. A necessária supervisão do Congresso sobre o Pentágono – ou seja, a supervisão do Legislativo sobre o Executivo – foi prejudicada pelo caráter obscuro das contratações e a falta de escrutínio público sobre os desembolsos do Departamento de Defesa.

O uso de funcionários privados contribui para uma falta de transparência na consulta de atividades militares não apenas em baixas e ferimentos, mas também no número total de pessoas empregadas, e, de fato, no total da intensidade do esforço empreendido pelo governo. Isto coloca a escala da iniciativa fora do conhecimento público e discussão política, obscurecendo escolhas sobre necessidades militares e implicações humanas. É provável que o interesse do Congresso pela contratação privada emergja, mas uma supervisão total será dificultada pelo isolamento das empresas privadas da revisão pública (MINOW, 2005, p. 1024)⁷¹.

Para Minow, em síntese, o regime democrático estadunidense seria prejudicado por três elementos relacionados ao uso de empresas militares privadas: (i) a ausência de informações sobre o número de pessoas (empregados) em intervenções militares, bem como o número de baixas e atrocidades cometidas; (ii) o incentivo ao lobby de empresas militares

⁶⁹ Obviamente, há uma simplificação aqui fins argumentativos. É preciso considerar a existência de uma relação “quase simbiótica” que muitos membros do Pentágono têm com algumas empresas privadas. Deve-se considerar, também, a progressiva tendência de elaboração de políticas no Pentágono, e não no Departamento de Estado. Agradeço ao Sidnei Munhoz por me lembrar da complexidade desse cenário, que não será discutido nesta dissertação de mestrado.

⁷⁰ Barstow, (2004) apud Uessler (2008) p.213.

⁷¹ Use of contractors contributes to a lack of transparency in the conduct of military activities regarding not only casualties and injuries, but also total numbers of people deployed, and, indeed, the total size of the government-sponsored effort. 23° This puts the scale of the initiative outside of public awareness and full political discussion, obscuring choices about military needs and human implications. Congressional interest in private contracting may emerge, but full oversight will be hampered by the insulation of the private companies from public review (Tradução livre).

privadas interessadas em contratos do Departamento de Defesa (como a doação de 2 milhões de dólares aos Republicanos entre 1999 e 2002 pela DynCorp, Bechtel e Halliburton); e (iii) a falta de controle democrático sobre a política externa estadunidense, ocultada por práticas de empresas privadas que executam serviços de “interesse nacional” (MINOW, 2009, p. 126-127).

Considerando a permanência das empresas militares privadas nas ocupações estadunidenses, a alternativa para garantir a democracia seria mais transparência e prestação de contas (*accountability*):

A terceirização massiva tem atraído contratados civis ao serviço militar sem controle de custo ou garantia de *compliance* contratual. Investigações de abusos militares têm exposto fraca coordenação entre empresas privadas e pessoal militar. Empresas privadas podem por em risco a segurança de civis e a *accountability* democrática. Esses riscos podem consistir em efeitos inevitáveis quando funções militares são terceirizadas, entretanto poderiam ser resultados de incompetência e fraca implementação. O que pode explicar desperdício, erros, e abusos crescentes com a superdependência em empresas militares do Departamento de Defesa e do Estado no Iraque? Um teste inicial de explicações alternativas poderiam vir com a adoção de propostas de reforma para exigir que as empresas divulguem custos, treinamento, seguro, compensação e baixas. Como notado pelo parlamentar David Price, quem introduzir a lei, exigir *accountability* das empresas privadas não é contra os contratos. A escala extraordinária da recente terceirização militar recente, que limita a capacidade de monitoramento e planejamento, faz com que enxerguemos muitos perigos. A menos que medidas de *accountability* sejam comensuradas com riscos implementados, a massiva privatização de tarefas militares coloca cidadãos, militares e a democracia em riscos inaceitáveis (MINOW, 2009, p. 127)⁷².

A Comissão de Contratação em Tempos de Guerra, juntamente com a articulação dos democratas na primeira gestão Obama (2009-2013) mobilizou mudanças legislativas para

⁷² Massive outsourcing has drawn civilian contractors into military work without cost controls or assurance of contractual compliance. Investigation of military abuses has exposed poor coordination between private contractors and military personnel. Private contractors can jeopardize civilian safety and democratic accountability. These risks could be inevitable effects when military tasks are outsourced, but they could instead result from incompetence and poor implementation. Which explanation fits the waste, mistake, and abuses arising with the Department of Defense and the State Department's massive reliance on private contractors in Iraq? An initial test of the alternative explanations could come with the adoption of reform proposals to require private security firms to disclose costs, training, insurance, compensations, and casualties. As noted by Congressman David Price, who introduced the bill, requiring accountability by private contractors is not anti-contracting. The extraordinary scale of recent military outsourcing, far outstripping government oversight and planning capacities, makes many dangers entirely foreseeable. Unless measures of accountability commensurate with the risks are implemented, the massive outsourcing of military tasks puts citizens, the military, and the democracy at unacceptable risk (Tradução livre).

aumentar a transparência das contratações. No ano fiscal de 2011, o Congresso aprovou a lei *National Defense Authorization Act*, que cria um novo mecanismo para controle de informações. O pagamento das empresas contratadas pelo Departamento de Defesa pode ficar suspenso até que auditores verifiquem as informações de execução dos serviços conforme as exigências da agência federal. Esse mecanismo, entretanto, somente produzirá efeitos nos casos de efetivo bloqueio de empresas com baixo cumprimento contratual (*compliance*)⁷³ e transparência de informações. A crítica feita pela Comissão é que a lei, em si, não diminuirá fraudes e não garantirá mais controle democrático. Ela depende do bloqueio do real bloqueio de pagamento dos casos necessários.

4.1.2 - PROBLEMAS LIGADOS AOS CONTRATOS

Um dos problemas fundamentais dos contratos, em geral, é a diferença de interesses entre o “principal” (aquele que paga pelo serviço) e o “agente” (aquele que executa o serviço). Esse tipo de dilema – exaustivamente trabalhado pela “teoria da agência” na economia e na administração⁷⁴ – é agravado no caso de contratação de empresas militares privadas. Existe uma forte tensão entre os objetivos de segurança dos clientes e o desejo de maximização do lucro das empresas (SINGER, 2008, p. 151).

Além da tensão entre objetivos e interesses, as relações contratuais enfrentam o problema da “informação incompleta”. A impossibilidade de previsão completa de todas as situações a serem resolvidas por prescrições contratuais leva à formação de “contratos incompletos”⁷⁵. Além disso, diversas informações que pautam a relação contratual entre Estado e empresas militares privadas baseiam-se nos dados gerados pelo “agente”. Uma das formas de solucionar essa “dependência” do “principal” com o “agente” é a utilização de mecanismos monitoramento, a definição de padrões verificáveis de desempenho, provisões de pagamento apropriadas, e incentivos capazes de estimular o trabalho bem feito e penalizar uma má execução. A realidade, entretanto, é que “contratos com a indústria militar privada raramente cumprem tais requisitos” (SINGER, 2008, p.152).

⁷³ *Compliance* é um termo utilizado entre gestores e administradores que significa o ato ou procedimento para assegurar o cumprimento das normas reguladoras de determinado setor. Trata-se da observância e cumprimento de normas (regulação estatal ou autorregulação), não necessariamente jurídicas.

⁷⁴ EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An assessment and review, *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

⁷⁵ Não é meu objetivo discutir a fundo a teoria dos “contratos incompletos”. Sobre o assunto, cf. HART, Oliver; MOORE, John. Incomplete Contracts and Renegotiation, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, p. 755-785, 1988.

Para Rolf Uessler, o “caos jurídico” das relações com as Empresas Militares Privadas começa na parte contratual: o “trato inicial só é descrito e decifrado de maneira detalhada em raríssimos casos, sendo que direitos legais podem ser derivados dessa falta de clareza por parte do contratante” (UESSELER, 2008, p. 214). Essa falta de detalhamento quanto às realizações das missões e as condutas dos contratados permite que fique a critério das empresas contratadas como agir em situações extremas. Rolf Uessler exemplifica algumas dessas situações. Em um dos relatos, funcionários das empresas testemunharam que, de fato, eles tinham autorização para prender pessoas, confiscar documentos, bloquear vias públicas, entre outros. Em outro caso, em 2004, funcionários da DynCorp chegaram a acompanhar policiais iraquianos numa ação de emboscada contra o antigo líder iraquiano, Ahmed Chalabi. Os contratados estavam fortemente armados e, por mais que não tenham adentrado na casa de Chalabi, lideraram os policiais iraquianos na realização da missão⁷⁶. A principal preocupação acerca deste problema é a insegurança e falta de controle do Estado sobre a execução de serviços militares e as decisões tomadas pelos contratados em situações contingenciais.



Contratado da DynCorp (para reconstruir força policial iraquiana) em uma estação policial em Fallujah, 2005. Foto: Agence France-Presse/Getty Images. Fonte: Wallstreet Journal 25/01/2010.

⁷⁶ Renae Merle (2004) apud Uessler (2008) p.215.

Para Uessler, no mesmo sentido da análise de Peter Singer, há um problema jurídico com relação ao caráter incompleto dos contratos. Não há possibilidade de previsão contratual completa para determinação de regras de conduta em todos os cenários imagináveis. Há casos, por exemplo, em que os contratados podem fazer uso de arma de fogo em “situações críticas”. Para Uessler, essa é uma espécie de “norma em branco”, pois não há regras que determinam quando uma situação é, de fato, “crítica”. Diante da ausência de prescrições específicas, são os contratados (as empresas militares privadas) que interpretam os contratos de prestação de serviço, pautando sua própria ação (UESSELER, 2008, p.216).

O caráter “incompleto” dos contratos com empresas militares privadas indica um problema central na formação dos contratos. Uma segunda crítica apontada pela literatura nos Estados Unidos relaciona-se ao monitoramento e execução de tais relações contratuais ocorridas entre o Estado e empresas militares privadas.

Peter Singer apresenta diversos desafios ao monitoramento destes contratos, como forma de minimizar a incompletude de informações e evitar consequências não desejáveis para o contratante. O primeiro deles é que não há competição e mecanismos de controle típicos do “livre mercado”. As empresas são altamente especializadas e atuam em mercados concentrados. Deste modo, a ausência de competição não proporciona ameaças àqueles que erram e fraudam execuções. Além da concentração econômica, existe o fenômeno dos contratos “pre-arranjados”, isto é, pré-determinação de contratos vencedores em procedimentos licitatórios. A contratação, muitas vezes, é arranjada por conexões políticas. Para Singer, este é o caso do programa “Train and Equip” (executado pela empresa MPRI) e as constantes relações contratuais entre a Dyncorp e o Departamento de Defesa dos EUA (SINGER, 2008, p. 152).

Outro obstáculo é a ausência de reflexão sobre técnicas de monitoramento por parte do governo (métodos de avaliação sistemática, revisão e adaptação das regras contratuais). Não há muitos funcionários treinados em controle contratual. Muitas vezes, os oficiais do governo responsáveis pelo monitoramento que possuem expertise para regulação são contratados pelas empresas privadas e deixam o governo (SINGER, 2008, p. 154). Há, enfim, um problema de “captura” entre o “regulador” e o “regulado”, que dificulta o monitoramento destes contratos.

A confiança excessiva no setor privado leva a um sério problema, tendo em mente que as empresas atuam pelo lucro e pela continuidade de seus modelos de negócio (perpetuação das operações bélicas e aumento dos gastos do setor militar com contratação). Na análise de Peter Singer, mesmo que tais empresas sejam constituídas por militares estadunidenses

veteranos com forte crença patriótica, não há como garantir que tais empresas atuem de acordo com o “interesse nacional”:

Muitas empresas operam em áreas cinzentas onde o interesse nacional não é claro e é mais facilmente contorcido à vantagem privada, mesmo que inconscientemente. Empregados privados possuem diferentes motivações, responsabilidades e lealdades do que aqueles da área militar pública. Não importa qual sua trajetória, ao estar em uma empresa privada, os empregados são diretamente responsáveis à corporação e aos executivos; eles são contratados, demitidos, promovidos, demovidos, recompensados e disciplinados pela gestão das empresas privadas, não por oficiais do governo ou o público. O resultado é que a confiança cega não é um substituto para mecanismos adequados de monitoramento. O dilema com as empresas militares privadas é que a boa supervisão é muito difícil de ser arranjada, mesmo nas melhores condições (SINGER, 2008, p. 154)⁷⁷.

O problema de monitoramento é agravado pela forma como os contratos são executados. Para Rolf Uessler, o governo estadunidense não detém controle sobre os detalhes práticos das missões. Os EUA entregam essa responsabilidade ao contratado, a partir de tipos específicos de contratos (*indefinite delivery* e *cost plus*).⁷⁸ A explicação e distinção entre os dois contratos é feita por Uessler:

Em geral, é tarefa do comprador ou do contratante verificar os serviços prestados com relação à abrangência e qualidade. Com frequência, porém, a própria forma dos contratos dificulta tal controle. Assim, o governo americano trabalha com dois tipos de contratos: o “I-D/I-Q” (*indefinite delivery/indefinitly quantity*) e o “Cost Plus”. Os dois tipos convidam precisamente ao abuso e à eficácia precária. Enquanto o primeiro não fixa nenhum teto para os serviços a serem realizados e para as mercadorias a serem fornecidas, no segundo, os ganhos são calculados em percentuais com base nos contratos acumulados (normalmente 2% e, quando a missão é “superada”, 5%). Em outras palavras, no primeiro caso, a empresa militar privada ganha na proporção do que vem a fornecer – e ela realiza o fornecimento com excedentes, caso não seja

⁷⁷ Many firms operate in gray areas where the national interest is not clear and thus more easily contorted to private advantage, even unconsciously. Private employees have distinctly different motivations, responsibilities, and loyalties than those in the public military. No matter their background, while in a private company, employees are directly responsible to the corporation and its executives; they are hired, fired, promoted, demoted, rewarded, and disciplined by the management of their private company, not by government officials or the public. The result is that blind trust is no substitute for proper monitoring mechanisms. The dilemma with PMFs is that good oversight is quite difficult to arrange, even in the best of circumstances (Tradução livre).

⁷⁸ Para uma pequena ampliação da discussão, conferir artigo de James Surowiecki no *The New Yorker*, disponível em http://www.newyorker.com/archive/2004/01/12/040112ta_talk_surowiecki - Último acesso em 31/01/2014.

impedida por meios de controle. No segundo caso, o prestador de serviço ganha tanto mais quanto mais elevada for a soma dos custos, e aqui também ele tenta impelir os gastos até o “limite máximo”. Motoristas de caminhão de muitas empresas militares responsáveis pelo abastecimento no Iraque contam que precisavam fazer 24 ou 25 viagens de centenas de quilômetros sem qualquer carga, apenas para poderem contabilizar custos de transporte mais elevados (UESSELER, 2008, p.218).

A incoerência desse sistema é que o governo parte da premissa que a contratação do serviço privado no setor militar proporcionaria um melhor serviço do que as Forças Armadas e os prestadores de serviço do Estado e que, ainda, teria um custo reduzido. No entanto, a lógica é perversa. A partir do momento que o contratante não tem condições de executar uma eficaz vigilância sobre a execução dos contratos, as empresas invertem essa vantagem e a tomam para si: os preços se elevam e a qualidade do serviço cai bruscamente. Isso se dá nas coisas simples como entrega de serviços (refeições, limpeza dos uniformes dos soldados) e não tão simples, como o superfaturamento (dobrar o preço da gasolina, por exemplo).

Ao tratar da questão dos custos, Avant levanta alguns exemplos sobre a incoerência de terceirizar determinadas funções do setor militar. Em sua análise, um dos programas mais controversos é a terceirização do treinamento de reservistas (ROTC – *Army Reserve Officer Training Corps*⁷⁹). A autora expõe que 75% dos oficiais do exército são treinados pelo programa ROTC. A negociação para que as empresas militares privadas assumissem algumas posições no programa começou a ser feita no fim da década de 90, como um experimento, e contou com a empresa MPRI, anteriormente citada neste trabalho. A qualidade do serviço oferecido pela empresa não foi contestada pelo Exército. O que se mostrou desvantajoso, no entanto, foi o custo notavelmente maior (anualmente, foram 10 mil dólares a mais por instrutor contratado). Ademais, Avant aponta a fragilidade do sistema quando o governo decide tornar o lucro um objeto entre os militares treinados. A equivalência em importância entre lucro e missão bélica pode perverter a lógica do serviço militar, que antes de se caracterizar um trabalho qualquer, deve ser considerada uma profissão, no sentido vocacional da palavra.

Os efeitos de privatizar esse programa no controle funcional da força são mistos – agrega flexibilidade, porém sob um custo crescente. Os efeitos quanto ao controle político da força são sutis. A decisão mudou o poder discricionário de contratação de

⁷⁹ Para uma visão geral, conferir o link a seguir que direciona o leitor para um vídeo institucional do programa <http://www.goarmy.com/army-videos.vid-6653bf21-d79b-4024-9779-6018b970a226.autostart.html> (Acessado em 24/01/2014).

Empresas de Segurança Privada. (...) As questões mais significativas sobre o programa tem a ver com o controle social da força – particularmente o impacto da terceirização as atividades centrais de profissionalização a uma entidade comercial – e há preocupações quanto ao futuro (...). O Exército está cedendo controle sobre a forma de um elemento central do profissionalismo para empresas comerciais que podem ser influenciadas por uma variedade de demandas dos consumidores ao invés de atender só as do governo dos EUA. (AVANT, 2005, p. 119)⁸⁰.

Ainda relacionadas aos problemas contratuais, Uessler apresenta falhas ainda mais graves, ligadas à estrutura dos contratos. Falhas que podem colocar as forças regulares e até mesmo a missão inteira em risco. Por serem prestadoras de serviços amparadas pelo direito contratual, as Empresas Militares Privadas podem, simplesmente, “rescindir o contrato” e aceitar as sanções cabidas da rescisão. A motivação de empresas privadas, no setor militar ou em qualquer outro, é comercial, não necessariamente (e quase nunca) dividem as mesmas metas globais do governo ao adentrar em uma missão específica. Ao perceber o balanço negativo em uma determinada ação, que acarretará na perda de recursos e elevada possibilidade de baixa de seus empregados, a empresa pode abandonar a missão, mesmo que em um momento crítico (UESSELER, 2008, p. 220).

Para Singer, a questão do “*abandoned principal*” é central nas operações bélicas realizadas via contratos (SINGER, 2008, p. 159). Como muitas das empresas são constituídas em países diferentes daqueles que prestam serviços, elas não enfrentam o risco de punições severas em caso de abandono de arranjos contratuais. Do mesmo modo, os empregados que abandonam missões simplesmente “quebram contratos”. Não há crime de deserção, tal como nos códigos militares nacionais. Não há no setor privado os mesmos mecanismos que diminuem a probabilidade de deserção, tal como no setor público.

4.1.3 – IMPUNIDADE E AFRONTA AOS DIREITOS HUMANOS

Na maioria dos Estados nacionais ocidentais, os funcionários públicos ou empregados do setor de segurança prestam contas aos cidadãos e órgãos de controle e assumem

⁸⁰ The effects of privatizing this program on the functional control of force are mixed – adding flexibility but at increased cost. The effects on political control of force are subtle. The decision shifted discretion over hiring to a PSC. (...) The most significant concerns about the program have to do with the social control of force – particularly the impact of outsourcing core professionalization activities to a commercial entity – and are worries about the future. (...) the Army is ceding control over the shape of a core element of its professionalism to commercial firms that may be influenced by the variety of consumer demands rather than the US government’s alone (Tradução livre).

responsabilidades legais sobre seus atos, em caso de violações de leis nacionais. No caso das empresas militares privadas isso não ocorre, em razão do caráter “privado” das relações profissionais e das dificuldades de responsabilização legal dos funcionários destas empresas. Como os funcionários são empregados de empresas contratadas por governos para realização de tarefas militares, não se aplicam as regras de códigos militares.

O problema vai muito além da capacidade do governo aferir de forma adequada e cobrar essa prestação de contas. Na realidade, o governo não possui esse direito. Quando ocorre um delito, a execução ou investigação penal só pode ser feita no país em que esse delito ocorreu.

Essas recessões criadas para operações militares no Iraque fazem com que, além das forças regulares, os soldados privados não sejam punidos por seus delitos. Casos de infração de direitos humanos, como o tráfico de pessoas na Bósnia por funcionários da empresa DynCorp, ilustram a impunidade mencionada:

Poucos dias depois da sua chegada, assim nos conta o texano [Ben Johnston], ficou claro para ele que ‘havia alguns problemas ali. Eu procurei lidar com a situação de peito aberto, porque sabia que estava lidando com um grupo de homens mais toscos do que todos aqueles com os quais já tinha trabalhado. (...) eles chegavam sempre bêbados ao trabalho’. Johnston observou também que os empregados da DynCorp ‘quebram todas as regras possíveis’ e ‘seguem o exército americano onde quer que seja possível’. (...) ‘O pior é que eles mantinham escravas sexuais, moças jovens, algumas de talvez treze, catorze anos. (...) compravam os passaportes dessas mulheres. E quando estavam cansados delas, revendiam-nas para outros colegas. Não se tratava de outra coisa, senão escravidão’. Johnston foi ao seu superior, que nada fez. Então recorreu ao exército estadunidense que abriu um inquérito. O funcionário foi retirado do país e demitido da DynCorp. “Os fatos relatados por Johnston a respeito dos atos criminosos de escravidão e estupro são verdadeiros, mas não se encontram sob a jurisdição da Suprema Corte americana (...). A única providência tomada pela empresa militar privada foi demitir sete dos envolvidos no caso”. (UESSELER, 2008, p223).

Além disso, o Congresso adotou o *Military Extraterritorial Jurisdiction Act* (Ato Judicial de Extraterritorialidade Militar, em tradução livre) que aplica aos contratados pelo Departamento de Defesa a jurisdição dos EUA para denúncia e processo criminal em casos de delitos ocorridos durante execução de serviços militares. Portanto, o procedimento para acusar civis que trabalham para as empresas continua nebuloso. Não são atingidos, por exemplo,

funcionários que não trabalham diretamente para o governo dos Estados Unidos. Aqueles não são orientados por normas ou disciplinados pelo setor militar, tampouco regulados por regras aplicadas a atores governamentais, como o FOIA (*Freedom of Information Act*, que permite acesso à informação).⁸¹ Assim, mesmo em casos graves de violação dos direitos humanos, é possível que a punição a um soldado militar privado seja uma simples demissão, afastamento ou até mesmo transferência de cargo.

4.1.3.1. OS ESCÂNDALOS DE ABU GRAIB E AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Um dos casos de abusos e afronta dos direitos humanos no Iraque com participação de empresas militares privadas foi o escândalo de Abu Ghraib. Fotografias que retratavam cinismo, tortura e má-conduta com presos iraquianos chocaram cidadãos ao redor do globo. É possível compreender um pouco melhor sobre essa obscuridade a partir de estudos, relatos e testemunhos que sucederam o caso:

Escândalo por conta das torturas na prisão de Abu Ghraib

No dia 28 de abril de 2004, a rede de televisão americana CBS transmitiu imagens que provocaram indignação no mundo todo. Elas provinham do bloco de celas 1-A da prisão iraquiana de Abu Ghraib, nas proximidades de Bagdá. Numa dessas imagens vê-se um prisioneiro iraquiano com a cabeça coberta por um saco, de pé em uma caixa com rações alimentares. Em seus braços estendidos estão pendurados cabos que conduzem para cima. Seus algozes o ameaçavam dizendo que, tão logo ele caísse de sua posição, seria morto por descargas elétricas. Outra foto mostra uma policial militar que puxa por um corrente um preso iraquiano nu de quatro, como um cachorro. Numa terceira imagem há homens nus amontoados formando uma pirâmide. Na frente deles, soldados americanos posam para fotos rindo alegremente, com o polegar estendido para cima em sinal de triunfo.

Pouco depois, no início de maio, a opinião pública pôde ler outras particularidades sobre o escândalo envolvendo tortura em Abu Ghraib no *New York*. O jornal fez citações detalhadas oriundas do “Taguba-Report”, um relatório de 53 páginas elaborado para fins internos, que descreve as condições da prisão de Bagdá. No bloco de celas 1-A, prisioneiros iraquianos deveriam ser interrogados por especialistas norte-americanos. Na verdade, era oficialmente proibido aos interrogadores infligir diretamente sofrimentos aos presos, mas eles podiam quebrar sua resistência com “desconfortos moderados” (*moderate discomfort*). O que se

⁸¹ No Brasil, existe uma legislação semelhante, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

tinha em vista com tais desconfortos era provocar medo, vergonha, desorientação, esgotamento psíquico e físico.

Logo a indignação pública se concentrou na soldado fotografada Lynndie England (“aquela com a coleira de cachorro”) e, em menor escala, em seus colegas Charles Garner e Ivan Frederick, que também podiam ser vistos nas fotos. O testemunho de Frederick – “nossos diversos modos de quebrar suas resistências (dos detentos) foram bastante eficazes” – foi citado mais uma vez. Assim como três outros policiais militares, esses três foram a julgamentos e acabaram condenados a vários anos de prisão.

Praticamente desconhecido, porém, permaneceu Steve Stefanowicz, igualmente citado no *Taguba-Report* e que tinha dado as ordens aos reservistas sob o seu comando, tais como England, Garner e Frederick. “Preparem eles para uma noite terrível”. “Amoleçam eles para nós” – este era o teor de algumas de suas ordens. Mais tarde, ele os elogiou pelo “excelente trabalho” que Frederick e os outros teriam realizado: “Agora podemos filtrá-los muito mais facilmente”. E nesse momento veio à tona um segundo escândalo, que certamente foi menos percebido, pois Stefanowicz não pertencia à escala militar de comando, mas era um especialista em interrogatórios da empresa militar privada CACI International, com sede em Arlington, na Virgínia. Além dele, aparece um segundo civil no relatório de averiguação, que não é denominado explicitamente: um funcionário da Titan Corporation de San Diego, na Califórnia. Torin Nelson, que também tinha sido enviado para Abu Ghraib pela CACI, mas que nesse ínterim deixara a empresa, disse em uma entrevista a Pratap Catterjee, o redator-chefe da Watch Corp, feita em março de 2005, que quase a metade dos trinta especialistas em interrogatórios naquela prisão era composta por funcionários das duas empresas militares privadas. O que eles estavam fazendo lá? Supostamente tinham sido contratados para serviços de tradução. No entanto, é possível depreender dos depoimentos diante do tribunal que foram Stefaniwicz e seus colegas das empresas militares que ordenaram a England, Garner e Frederick e aos outros policiais militares as humilhações e os métodos de tortura, que eles fizeram fotografar e que finalmente rodaram o mundo como imagens escandalosas. (UESSELER, 2008, p. 48-49)

Percebe-se no relato que a estrutura de interrogatório da prisão de Abu Ghraib era composta por muitos funcionários privados. Os danos físicos e psicológicos causados aos prisioneiros foram intensos. No documentário *Fantasma de Abu Ghraib*⁸² é possível compreender com mais detalhes esse caso, com depoimentos dos militares responsáveis pela vigia, agentes estatais e prisioneiros. A responsabilização dos funcionários do governo não foi

⁸² Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=_TpWQj0MjvI (Acessado em 08/02/2014).

equivocada. Sua participação nas torturas fica clara nas fotos e é inegável que tinham que ser punidos por tais ações. O que fica pendente, no entanto, é a falta de responsabilização dos agentes privados responsáveis pelo setor de interrogatórios. Os casos de abuso na prisão iraquiana são apenas mais exemplos da falta de controle sobre a execução de serviços das empresas militares privadas estadunidenses.



Soldados estadunidenses atrás de uma pirâmide de iraquianos nus (prisioneiros de Abu Ghraib). Fonte: Aljazeera 15/07/2013.

Em um testemunho para a Justiça⁸³, a General estadunidense responsável pela prisão iraquiana alega que a forma de interrogatório dos prisioneiros mudou drasticamente após a visita de um General enviado pelo secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, e a chegada de funcionários privados.

Minhas unidades já estavam instaladas e a serviço no Iraque, no entanto, a maioria dos Soldados estava a se preparar para regressar aos Estados Unidos, porque as operações da missão "Prisioneiro de Guerra" (*Prisoner of War - POW*) estava em grande parte cumprida de acordo com a declaração de "Missão Cumprida" de 1º de

⁸³ Depoimento da EX-brigadeiro General Janis Kapinski, ex-diretora de Abu-Ghraib, para o processo criminal francês contra o antigo Secretário da Defesa Donald Rumsfeld - 24/10/2007. Disponível em http://www.fidh.org/IMG/pdf/doc_20_-_Karpinski_Testimony.pdf (Acessado em 10/02/2014).

Maio de 2003. (...) [Então,] Fomos designados para a nova missão do sistema prisional na Reconstrução do Iraque, em coordenação com os especialistas prisionais a serviço do Embaixador Bremer. (...) Eu estava muito confiante em relação às minhas habilidades de liderança e bem preparada para comandar os soldados destinados à brigada. Eu não estava preparada para as falhas e demonstração de covardia do Exército Regular que deveriam estar nos apoiando. Não estava preparada para a falha dos líderes seniors da Reserva e Guarda Nacional que não estavam interessados em cuidar dos milhares de Soldados servindo sem equipamento apropriado. Eu não estava preparada para o caos em Bagdad e o comportamento desonroso dos funcionários privados trabalhando sob ordens da CPA (*Coalition Provisional Authority*).

(...)

Os problemas tiveram início durante a visita do General Miller e ficaram piores com a chegada dos interrogadores contratados.

(...)

Interrogatórios só aconteciam em Abu Ghraib e não havia registros de infrações ou abusos enquanto Abu Ghraib estava sob meu controle, e enquanto estava sendo administrada como local de detenção. Os únicos civis que trabalhavam em Abu Ghraib eram alguns funcionários privados locais que atuavam na reconstrução de celas internas (...) e alguns tradutores que eram restritos a determinadas áreas de Abu Ghraib. (...) Havia entrevistas sendo conduzidas pela inteligência militar na época, mas elas mudaram consideravelmente durante e depois da visita do General Miller. (KAPINSKI, 2007)⁸⁴

De 31 de agosto a 09 de Setembro de 2003, o General Miller foi enviado a Iraque pelo então Secretário de Defesa Donald Rumsfeld. Ele era responsável, desde novembro de 2002, pela Unidade Força Tarefa da Bahia de Guantánamo. Ele foi enviado para se reunir com a equipe de interrogadores e lhes apresentar as técnicas que utilizava em Guantánamo. Trouxe

⁸⁴ My units were already deployed and serving Iraq, however most of the Soldiers were preparing to redeploy to the US because the mission Prisoner of War (POW) operations was largely completed following the declaration of "Mission Accomplished" on 1 May 2003. (...) We were assigned to the new mission in the Iraqi prison system, and coordinating with the prisons experts working for Ambassador Bremer. (...) I felt completely confident in my leadership abilities and well prepared to Command the Soldiers assigned to the Brigade. I was not prepared for the failures and demonstration of cowardice of the Regular Army who were supposed to be supporting us. I was not prepared for the failure of the senior leaders in the Army Reserves and the National Guard who were not interested in taking care of the thousands of Soldiers serving in harm's way without appropriate equipment. I was not prepared for the chaos in Baghdad and the dishonorable behavior of US contractors working under the auspices of the CPA. (...) The problems started during MG Miller's visit and grew worse with the arrival of the contract interrogators. (...) Interrogations were only conducted at Abu Ghraib and there were no reports of infractions or abuses while Abu Ghraib was under my control and being run as a detention facility. The only civilians working at Abu Ghraib were some local contractors doing work on rebuilding the inside cellblocks (...) and some translators who were restricted to specific areas at Abu Ghraib. (...) There were interviews being conducted by the military intelligence interrogators at that time, however it changed considerably during and after General Miller's visit (Tradução livre).

com ele cerca de 20 pessoas denominadas "Time tigre" para discutir os aspectos da forma de interrogatório que seria aplicada.

Sua intenção era tornar o método mais duro, a fim de obter informações com mais efetividade. Criticava a forma que as entrevistas estavam a ser conduzidas de maneira que não obtinham informações significantes, de fato. Embora os interrogadores alegassem que tinham experiência e sabiam como proceder, Miller respondeu que eles estavam sendo muito gentis com os prisioneiros e não estavam sendo agressivos tal qual necessário. Como exemplo, alegou que quando os prisioneiros de Guantánamo entravam em uma sala de entrevista, eles já estavam totalmente acorrentados, nos braços, pés e abdomens, além de serem acompanhados em todo momento por policiais, para que entendessem quem estava no comando. Ainda, segundo a General Kapinski, ele teria dito que os prisioneiros não podiam se sentir melhores que cachorros, porque quando isso acontecia, o interrogador tinha perdido efetivamente o controle da situação.

A General ainda citou um *memorandum* assinado por Ronald Rumsfeld que discutia técnicas de interrogatórios.

Tinha uma página. Mencionava posições de estresse [como manter-se em pé por tempo prolongado], barulhos e exposição disciplinar à luz, uso de música, interrupção frequente de sono, (...). Havia também uma nota escrita à mão com a mesma tinta e com a mesma escrita da assinatura do Secretário de Defesa. A anotação na margem da folha dizia 'Certifique-se que isso aconteça!' As pessoas presumiram que isso vinha do Rumsfeld (KAPINSKI, 2007)⁸⁵.

O testemunho da General não explica com clareza quais eram exatamente as funções dos funcionários privados nos interrogatórios. Aliás, trata-se de um vício muito comum no estudo das empresas militares privadas: dificilmente fica claro a distinção de funções de soldados regulares e contratados dentro de um mesmo departamento. No entanto, fica claro no depoimento da General que os funcionários privados começaram a participar efetivamente a partir de um determinado ponto e, que a partir de então, os interrogatórios começaram a adquirir nova forma, mais intensa e com sessões de tortura.

⁸⁵ It was one page. It mentioned stress positions, noise and light discipline, the use of music, disrupting sleep patterns, (...). There was also a handwritten note out to the side in the same ink and in the same script as the signature of the Secretary of Defense. The notation written in the margin said "Make sure this happens!". And people understood it to be from Rumsfeld (Tradução livre).



Na prisão de Abu Ghraib, rosnadas de cães e nudez forçada estavam entre as técnicas utilizadas para forçar suspeitos de terrorismo para falar na. Fonte: The Guardian, 28/04/2009.

Ao entrar em contato com a literatura acadêmica que versa sobre a atuação das empresas militares privadas é quase unânime a menção às violações aos direitos humanos (SINGER, 2004; STINETT, 2005; CARNEY, 2005; EBRAHIM, 2010). Acontece dessa forma em todos os autores citados nesta pesquisa (MINOW, 2005; AVANT, 2005; SINGER, 2008; UESSELER, 2008). As violações são percebidas desde aquelas aparentemente mais leves, como confisco de documentos e invasão de propriedade privada até as mais chocantes, como cárcere privado, tortura, assassinato e abusos sexuais (como exemplificados anteriormente).

As questões de afronta aos direitos humanos não deixam de estar ligadas, também, com a falha na elaboração e execução dos contratos. “Na prisão de Abu Ghraib, o pessoal do serviço militar não recebeu instruções sobre como lidar com o pessoal contratado e não tinha ciência dos termos dos contratos, tampouco dos procedimentos” (MINOW, 2005, p.1005)⁸⁶.

4.1.3.2. O DOCUMENTO MONTREAUX E A PROPOSTA SUÍÇA

⁸⁶ At the Abu Ghraib prison, military personnel did not receive guidance about how to use contracted personnel and did not know the terms of the contracts nor their procedures (Tradução livre).

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), organização humanitária sediada na Suíça, tem defendido que os Estados não podem se eximir das obrigações que o Direito Internacional Humanitário (DIH) impõe para a contratação de empresas militares e de segurança privada. Para o CICV, o Estado que tenha contratado a empresa responsável por violações humanitárias, em virtude do Direito Internacional, é também responsável se a empresa age segundo as suas instruções ou sob o controle das autoridades estatais. De acordo com a instituição, existem iniciativas para reafirmar as normas jurídicas internacionais e a proteção dos direitos humanos:

Existem várias iniciativas internacionais que tendem a esclarecer, reafirmar ou desenvolver as normas jurídicas internacionais relativas às atividades dessas empresas e, em particular, a garantir a sua conformidade com as normas relativas à conduta estabelecida pelo Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir de uma iniciativa conjunta do Departamento Federal Suíço de Relações Exteriores e do CICV, em 2008, 17 Estados aderiram ao Documento de Montreux sobre as obrigações jurídicas internacionais pertinentes e as boas práticas dos Estados no que se refere às operações das empresas militares e de segurança privadas durante os conflitos armados. Este documento reafirma as obrigações jurídicas dos Estados em relação com as empresas militares e de segurança privadas, e recomenda um catálogo de práticas idôneas para a implementação das obrigações jurídicas existentes. Agora, o número de participantes do Documento de Montreux subiu para 46 Estados e duas organizações internacionais. Uma conferência de acompanhamento denominada Montreux+5 oferecerá aos Estados e às organizações internacionais a oportunidade de compartilhar experiências no que se refere à regulamentação das empresas militares e de segurança privadas. A conferência Montreux+5 também tem a finalidade de fortalecer tanto o apoio à implementação do Documento original como a adesão a este (FDFA, 2013, p. 2).

O governo suíço mobilizou-se diplomaticamente com 17 Estados para a assinatura de um documento intergovernamental para reafirmar as normas jurídicas humanitárias aplicáveis à atuação das empresas militares privadas. O “documento de Montreux” (*Montreux Document*), lançado em 2013, não é um novo tratado internacional e não cria novas obrigações legais. Trata-se de um documento intergovernamental direcionado à promoção do respeito para o direito humanitário e os direitos humanos, especialmente quando há empresas militares privadas em conflitos armados. É uma compilação das normas de direito

internacional que reforça que “as empresas militares privadas não operam no vácuo jurídico”⁸⁷.

Além da publicação desse documento, basicamente direcionado aos Estados, a “proposta suíça” de proteção dos direitos humanos na atuação das empresas militares privadas tem sido a autorregulação das empresas através de um “código de conduta internacional”. Em dezembro de 2013, no discurso de abertura da reunião “Montreaux+5”, o Conselheiro Federal Didier Burkhalter (atual Presidente da Suíça) explicou a abordagem da autorregulação das empresas militares privadas:

Os Estados têm a responsabilidade de respeitar e fazer respeitar o direito humanitário. Mas é uma responsabilidade partilhada, compartilhada com privadas militares e empresas de segurança. O regulamento de um fenômeno, como o uso de segurança privada e funcionários militares em nível internacional é um desafio: são necessárias regras claras para estabelecer previsibilidade, a responsabilidade e legitimidade. Mas os instrumentos tradicionais de direito internacional, tais como as convenções internacionais levar algum tempo para ser negociado e alcançar a universalidade é uma tarefa difícil. Em nossa opinião, as abordagens e métodos inovadores são, portanto, necessários para definir regras e normas internacionais e fazer um apelo a responsabilidade das empresas militares e de segurança privadas. A abordagem da Suíça para a autorregulação de empresas privadas é um exemplo para isso. O Documento de Montreux tem servido como base para os esforços de autorregulação por parte da própria indústria. Suíça incentiva como um acompanhamento do Documento de Montreux pelo setor da segurança privada um código de toda a indústria de conduta que inclui mecanismos de responsabilização eficazes. O "Código Internacional de Conduta para Fornecedores de Serviços de Segurança Privada", define as regras da indústria e princípios baseados nos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Este documento, o primeiro de seu tipo, foi criado em 2010. Ele conta com o apoio de empresas privadas de segurança, várias associações industriais e as organizações humanitárias e da sociedade civil. A partir de novembro de 2013, mais de 708 empresas de segurança privada assinaram o Código de Conduta, entre elas as maiores empresas que operam no fornecimento de segurança em ambientes frágeis. Ele tem como alvo um público diferente do que o Documento de Montreux, ou seja, as próprias empresas, em vez de os Estados Unidos. Empresas signatárias estão determinadas a estabelecer padrões para a

⁸⁷ Federal Department of Foreign Affairs, *The Montreaux Document in a Nutshell*, 2013, p. 2. Disponível em: http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/event/event1.Par.0003.File.tmp/The%20Montreux_Document_in_a_nutshell.pdf. Acessado em 18/02/2014.

condução de seu próprio negócio de uma forma que respeite o direito humanitário e dos direitos humanos.(FDFA, 2013, p. 2)⁸⁸

Existe um amplo debate entre juristas da área de direito internacional humanitário sobre a efetividade do “Documento Montreaux” e a fragilidade da estratégia de autorregulação (COCKAYNE, 2008; MEHRA, 2009; WHITE, 2011). Não é possível, neste trabalho, dizer se tal modelo será bem sucedido. De todo modo, a “proposta suíça” é mais uma opção regulatória, focada na adoção espontânea de códigos de conduta inspirados em regras internacionais de direitos humanos, para conter violações e excessos do período de “vácuo jurídico” das empresas militares privadas.

4.1.4 – UM BALANÇO DE VANTAGENS E DESVANTAGENS DA UTILIZAÇÃO DAS EMPRESAS MILITARES PRIVADAS E PROPOSTA DE REFLEXÃO

Rolf Uessler, em um trabalho já mencionado (UESSELER, 2008), elabora uma tabela para justificar a falta de necessidade da contratação de empresas militares privadas. Em um exercício desconstrói ponto por ponto os argumentos que favoreceriam a terceirização da força.

Tabela 7. Argumentos “a favor” e “contra” empresas militares privadas segundo Uessler		
A FAVOR	ÂMBITO	CONTRA
- Empresas militares privadas trabalham de maneira mais barata.	Economia	- Ainda não foi provada, até o momento, a redução de custos; evidência/experiência

⁸⁸ “States have a responsibility to respect and enforce humanitarian law. But it is a responsibility shared, shared with private military and security contractors. The regulation of a phenomenon such as the use of private security and military contractors on an international level is a challenge: Clear rules are needed to establish predictability, accountability and legitimacy. But the traditional instruments of international law such as international conventions take quite some time to be negotiated and achieving universality is a difficult task. In our view, innovative approaches and methods are therefore needed to set international rules and standards and to call upon the responsibility of private military and security companies. The Swiss approach to self-regulation of private contractors is an example for this. The Montreux Document has served as a basis for self-regulatory efforts by the industry itself. Switzerland encourages as a follow-up of the Montreux Document by the private security sector an industry-wide code of conduct that includes effective accountability mechanisms. The “International Code of Conduct for Private Security Service Providers” defines industry rules and principles based on human rights and international humanitarian law. This document, the first of its kind, was created in 2010. It enjoys the support of private security companies, various industry associations and humanitarian and civil society organisations. As of November 2013, over 708 private security companies had signed the Code of Conduct, among them the biggest companies active in providing security in fragile environments. It is targeting a different audience than the Montreux Document, namely the companies themselves rather than the States. Signatory firms are determined to set standards for conducting their own business in a way that respects Humanitarian law and Human Rights Law” (tradução livre). Disponível em: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/recent/media/single.html?id=51338>. Acessado em 18/02/2014.

		contraditórias. - Ausência de teste de qualidade; relação custo-benefício obscura. - EMPs estão orientadas prioritariamente pelo lucro. - Os negócios das EMPs não são transparentes. - As EMPs não precisam prestar contas. - Os custos reais das ações militares são camuflados.
- Militares podem se concentrar nas tarefas centrais. - EMPs agem de maneira mais flexível e podem enviar pessoal mais rapidamente. - Efeito sinérgico entre EMPs e sistema militar.	Sistema Militar	- Dependência dos militares em relação às EMPs. - EMPs não são confiáveis em situações de guerra. - Armazenamento de curto prazo inadequado no abastecimento de situações de guerra. - Cooperação falha entre militares e EMPs. - Tarefas adicionais para os militares (entre outras, proteção do pessoal das EMPs).
- Estabilização de países em colapso. - Utilização do setor privado em sociedades pós-conflitos.	Crises Internacionais	- É do interesse das EMPs que as lutas continuem. - EMPs podem colocar em descrédito a política externa de sua pátria. - Elimina-se a distinção entre civis e soldados. - EMPs funcionam como representantes encobertos do governo.
- EMPs dispõem de melhor experiência técnica.	Tecnologia	- Experiência pode não ser disponibilizada ou ser negada em situações de guerra. - Experiência pode ser mal utilizada e empregada contra o próprio cliente.
- Por meio de contratos com as EMPs, os governos podem transferir tarefas ligadas à segurança e colocar em ação de maneira mais flexível as próprias forças armadas.	Política	- EMPs não estão submetidas a nenhum controle democrático. - É tarefa do Estado garantir segurança. - O difícil equilíbrio entre a sociedade civil e os militares é

		destruído.
- EMPs trabalham com concessões por parte dos governos. - Os códigos de comportamento podem regular as ações legais das EMPs.	Direito	- Faltam regras jurídicas para as ações das EMPs, que não têm como ser checadas juridicamente. - EMPs e seus funcionários em geral não podem ser acusados judicialmente por violações de códigos penais. - A Convenção de Genebra (combatentes/não-combatentes) não é respeitada.

Adaptado de UESSELER, 2008, p. 269.

O monopólio estatal do uso da força é um mecanismo pensado e elaborado para que o próprio sistema militar ou um grupo aleatório de civis não tenham condições de abusar do seu poder, de forma que fira o conjunto dos chamados direitos humanos.

O conceito no monopólio do uso da força pelo Estado não está isento de críticas. No entanto, fica claro que as empresas militares privadas, hoje, desestabilizam esse conceito e colocam muitos dos direitos adquiridos em risco. A entrega dessas funções militares para uma empresa é incoerente. O que já constitui um paradoxo fazer guerra pela paz ou pela estabilidade civil, com as empresas militares privadas torna-se além de contraditório, inviável. O objetivo de uma empresa é a obtenção de lucro e é a partir dela que uma empresa analisa se quer buscar as mesmas metas do Estado ou não. Uma empresa – qualquer que seja e, obviamente, uma empresa militar privada segue a mesma lógica – tem a primeira preocupação que é o lucro. A missão que lhe foi dada – militar, neste caso – é uma coadjuvante e vai ser realizada à medida que for vantajosa. A busca pelo lucro também pode acarretar outra consequência. Para garantir a continuidade da empresa e a permanência do modelo de negócio planejado, uma empresa militar privada pode forçar a não resolução de um conflito bélico – ou atrasar a realização da missão – para garantir a permanência da relação contratual. Do mesmo modo, um funcionário de uma empresa militar privada, para garantir seu emprego, pode tornar as relações mais conflituosas em um país no qual a empresa atua, prejudicando as relações diplomáticas que envolvem questões bélicas. O objetivo da empresa não é necessariamente a resolução do conflito, mas a execução de um serviço militar em troca de pagamento. A lógica empresarial é perversa nestes casos, pois pode levar ao acirramento dos conflitos e à permanência das situações de guerra.

Além dessa incompatibilidade de objetivos, as EMPs hoje contam com um tipo de autonomia não deliberada, causada pela falta de capacidade de vigilância do Estado, além de impunidade que as permite falhar frequentemente. É devido à falta de regulamentação rígida e de um sistema punitivo severo que essas empresas não estão interessadas em manter um registro de suas atividades com precisão e responsabilidade, não estão interessadas em controlar seus empregados, orientar seus empregados em termos de normas para a conduta de guerra. Em consequência disso, os empregados – que supostamente deveriam responder à empresa – cometem infrações graves (invadem casas, violentam mulheres, bombardeiam cidades, agridem, matam). Infringem direitos humanos duramente conquistados e regulamentados. Como se não fosse grave o bastante, os empregados e suas empresas estão amparados de tal maneira pelas concessões das leis, que o que usualmente acontece em termos de punição é uma mera demissão ou aposentadoria. É responsabilidade dos governos que as contratam, neste caso, os Estados Unidos, encontrar formas de regulamentação e controle sobre as ações de seus prestadores, para que sua atuação seja, no mínimo, legítima. “Trata-se de uma característica dos Estados democráticos manter a força militar em vias controláveis e limitar a influência dos militares sobre a política e sobre a sociedade civil” (UESSELER, 2008, p.229).

Nesse contexto, as empresas militares privadas deixaram de ser um apoio, recurso, intermédio ou um suporte para as ações das forças armadas regulares. Estão assumindo cada vez mais uma posição ativa. As empresas decidem sobre os procedimentos, os planos de ação, sobre a maneira como uma missão será desenvolvida.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve a pretensão de discutir e analisar os desdobramentos da contratação de serviços militares nas ocupações estadunidenses no início do século XXI. A partir de uma abordagem inspirada na História do Tempo Presente, que inevitavelmente funde-se com a ciência política e a sociologia, este trabalho analisou o fenômeno do surgimento das empresas militares privadas no pós-Guerra Fria, sua expansão nos Estados Unidos da América após os ataques de Onze de Setembro de 2001, e os problemas relacionados à privatização dos serviços militares em escala global.

O trabalho dividiu-se em quatro capítulos. Os dois primeiros apresentaram uma análise contextual da privatização dos serviços bélicos e da organização da indústria militar privada. O terceiro capítulo, dedicado à análise de fontes documentais, apresentou um panorama geral do trabalho da Comissão de Contratação em Tempos de Guerra entre os anos de 2008 e 2011. O quarto capítulo, por fim, avaliou as questões problemáticas centrais da contratação de empresas militares privadas nos EUA.

As conclusões dessa pesquisa podem ser sintetizadas de acordo com cada capítulo. O primeiro capítulo mostrou que a utilização de empresas militares privadas já era estudada pelo governo George W. H. Bush e mesmo por seu antecessor, Ronald Reagan, como estratégia de eficiência, de redução de gastos e de utilização de novas tecnologias. Havia, portanto, uma estratégia neoliberal de redefinição das funções estatais e de “modernização” do exército estadunidense. A composição do primeiro escalão do governo George Bush em 2001, com amplo predomínio dos neoconservadores, resultou na reestruturação do setor militar (ampliação dos gastos), impulsionada também pelas guerras do Afeganistão e Iraque. A ideologia de privatização e de expansão da adoção de práticas neoliberais, juntamente com o movimento de reestruturação organizacional e estrutural do Exército (mudança do “dente” para o “rabo”), gerou o pano de fundo para o exponencial incremento na utilização de empresas militares privadas.

As empresas militares privadas não surgiram nos Estados Unidos, mas tornaram-se conhecidas no país em razão dos contratos com o Departamento de Defesa durante a gestão do Secretário Donald Rumsfeld (2001-2006). Foi no contexto do pós-Guerra Fria, com os conflitos étnicos, políticos e religiosos na África e na Europa Oriental, que surgiram as

primeiras empresas militares privadas de padrão global, tal como descrito por Peter W. Singer.

O segundo capítulo mostrou, com base em Singer e outros autores, que empresários estadunidenses notaram que o modelo de negócios de empresas inglesas, sul-africanas e australianas era viável e lucrativo, diante da ausência de impedimentos legais para a atuação de empresas militares privadas. Nos EUA, o governo Bush (2001-2009) incentivou a contratação de empresas militares privadas na invasão do Afeganistão e Iraque e gastou quase 140 bilhões de dólares com contratos, segundo dados do jornal *Financial Times* e da Comissão para Contratação em Tempos de Guerra.

Os escândalos de tortura de Abu Graib e do assassinato de civis de forma injustificada na Praça Nissour, ambos no Iraque, levantaram importantes questões sobre os limites de atuação dessas empresas, a ausência de responsabilização das mesmas e as falhas contratuais entre governo e empresas globais. Tal cenário preocupante em termos de direitos humanos, revelado por jornais como *The New York Times*, *The Guardian*, *The Wall Street Journal*, e outros, geraram incentivos para análises acadêmicas sobre o tema, incluindo artigos e livros de Deborah Avant, Martha Minow, Carlos Ortiz, Peter Singer e Rolf Uessler.

Nos EUA, durante a guerra do Iraque e final do governo Bush, o Legislativo se organizou e criou uma comissão bipartidária (Republicanos e Democratas) para investigação das contratações em tempos de guerra. O terceiro capítulo desta dissertação analisou profundamente os trabalhos e relatórios desta instituição.

A CWC iniciou seus trabalhos oficialmente (de forma institucionalizada) em 2008 e produziu importantes relatórios sobre custos e riscos na utilização de empresas militares privadas. Dentre as recomendações elaboradas pela Comissão, destacam-se a utilização de fatores de riscos ao decidir sobre a contratação nas operações de contingente; melhor sistema de recrutamento, treinamento e supervisão de funcionários privados; redefinição e delimitação das funções para as quais as empresas são responsabilizadas; melhor comunicação entre as agências federais quanto ao uso das EMPs; atentar para possibilidades de desperdícios financeiros e de esforços no setor de inteligência; redefinição de cargos superiores e compensação de atividades de vigilância e controle; garantia de atualização de demandas e execução de objetivos identificados, por exemplo, pela Comissão ou outra futura agência de controle; melhor administração do uso de data para aprimoramento das tarefas; e outras.

O quarto capítulo apresentou um balanço geral da contratação das empresas militares privadas em termos regulatórios e jurídicos. Apesar da dificuldade de enfrentar tal tema – que

é caracterizado por uma linguagem técnica de uso quase que exclusivo de juristas e formuladores de políticas –, tentou-se mostrar os impactos deste fenômeno para o ambiente democrático e para os Estados nacionais no início do século XXI.

A pesquisa mostrou que nos últimos dez anos surgiram diversos trabalhos acadêmicos sobre regulação das empresas militares privadas e a respeito dos perigos da “privatização da guerra” para a democracia e os direitos humanos. A crítica centra-se na falta de transparência e *accountability* da contratação dessas empresas pelo Executivo e os problemas ligados aos contratos. As empresas militares privadas são orientadas ao lucro e atuam em situações extremas, de violência, conflito e guerra. Diante da incompletude dos contratos (ausência de previsão e prescrição de todas as situações possíveis na prestação de serviço), muitas decisões são tomadas pelos contratados, com consequências nefastas aos direitos humanos e civis dos países em conflito com os EUA.

As violações de direitos humanos, em geral, não geram responsabilização na esfera penal e os EUA criaram mecanismos para proteger os contratados. Os casos de Abu Graib e da Praça Nissour são exemplos de ausência de punição para os funcionários das empresas militares privadas responsáveis pelos erros e delitos.

Como resposta, a comunidade internacional tem reafirmado as normas jurídicas humanitárias e tentado criar formas de responsabilização das empresas militares privadas. Dentre as alternativas, cogita-se maior diplomacia, harmonização das leis nacionais e utilização de autorregulação pelas próprias empresas (códigos de conduta baseados em direitos humanos), como propôs recentemente o governo suíço, em parceria com a Cruz Vermelha.

É preciso observar e pensar também sobre as consequências do conflito de interesses entre empresas militares privadas e o Estado. Neste texto de dissertação, este choque foi demonstrado e observou-se que os resultados não são positivos. A falta de capacidade do Estado de compreender o destino e utilização do seu investimento resulta em metas perdidas ou invertidas.

A crítica severa da academia é válida. No entanto, sabe-se o quão improvável é a regressão da privatização de vários setores do Estado, postas as condições como estão. A discussão, no presente momento, pede por medidas urgentes e práticas. São demandas relacionadas à regulamentação, ao controle financeiro, porém sem esquecer-se de lidar com os aspectos humanos da guerra. A violência deliberada e indiscriminada existe e se intensifica. É preciso pensar com clareza nas consequências da falta de controle sobre as EMPs para que

seu impacto seja o menos danoso possível. No entanto, sua participação é real e a sua extinção parece, hoje, inviável. Elas estão atuantes em todos os continentes habitáveis. Concorde-se ou não, o importante é por em pauta a discussão de como isso será controlado, quais são os limites da atuação e como garanti-los.

Ao perceber que um Estado forte como os Estados Unidos da América tem sérias dificuldades em lidar com essa alternativa militar, depara-se com uma preocupação: é sabido que vários Estados frágeis têm nos EUA um parâmetro e um modelo para os seus governos; como lidar, então, com problemas tamanhos relacionados à terceirização da força, sem a estrutura de um Estado forte? A pergunta está posta e tem sido discutida pelos acadêmicos.

A pretensão desta pesquisa foi dar acesso à discussão acadêmica, para que seja possível evoluir e trazer a complexidade do fenômeno das empresas militares privadas e as consequências já notadas advindas dessa alternativa. A desaceleração da dependência das Forças Armadas em relação ao setor privado é uma demanda urgente nos Estados Unidos da América. Resta compreender a maneira que essa reabilitação será conduzida.

REFERÊNCIAS

LIVROS E ARTIGOS

- ANDERSON, Perry. *O fim da história de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1992.
- AVANT, Deborah. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- AVANT, Deborah; SIGELMAN, Lee. *Private Security and Democracy: Lessons from the U.S. in Iraq*. *Security Studies*, v.19, n. 2, p. 230-265, 2010.
- AVANT, Deborah; DE NEVERS, Renée. Military Contractors and the American Way of War. *Daedalus*, v. 140, n. 3, p. 88-99, 2011.
- BERTONHA, João Fábio. *Geopolítica, Defesa e Desenvolvimento: a primeira década do século XXI na América Latina e no mundo*. Maringá: EDUEM, 2011.
- BJORK, Kjell; JONES, Richard. Overcoming Dilemmas Created by the 21st Century Mercenaries: conceptualising the use of private security companies in Iraq. *Third World Quarterly*, v. 26, n. 4-5, p. 777-796, 2005.
- BRAUDEL, Fernand. “Introduction: Histoire et temps présent”, in BAILLE, S., BRAUDEL, F., PHILIPPE, R. *Le Monde Actuel: histoire et civilisation*. Paris: Belin, 1963.
- BRUYERE-OSTELLS, Walter. *História dos Mercenários: de 1789 aos nossos dias*. São Paulo: Editora Contexto, 2012.
- BURKE, Peter. Abertura: a nova história, seu passado e futuro, in BURKE, Peter (org.). *A Escrita da História: novas perspectivas*. São Paulo: Unesp, 2011.
- CARAFANO, James Jay. *Private Sector, Public Wars: Contractors in Combat: Afghanistan, Iraq, and Future Conflicts*. Greenwood Publishing Group, 2008.
- CARNEY, Heather. Prosecuting the Lawless: Human Rights Abuses and Private Military Firms. *Geo. Wash. L. Rev.*, v. 74, p. 317, 2005.
- COCKAYNE, James. Regulating Private Military and Security Companies: The content, negotiation, weaknesses and promise of the Montreux Document. *Journal of Conflict and Security Law*, v. 13, n. 3, p. 401-428, 2008.
- COMMISSION ON WARTIME CONTRACTING. Final Report - *Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, Reducing Risks*. Estados Unidos, 2011.
- CHESTERMAN, Simon; LEHNARDT, Chia. “Introduction”, in: CHESTERMAN, Simon; LEHNARDT, Chia (ed.). *From Mercenaries to Market: the rise and regulation of private military companies*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CHOMSKY, Noam. *Rogue States: the rule of force in world affairs*. London: Pluto Press, 2000.

CHOMSKY, Noam. A Nova Guerra Contra o Terror. *Estudos Avançados*, v. 16, n. 44, p. 5-33, 2002.

COSTA, Priscila Borba da. A Guerra ao Terror e a Privatização da Força: uma primeira análise do uso de companhias militares privadas nas intervenções estadunidenses no pós-onze de setembro. *Tempo e Argumento*, v. 4, n. 1, p. 171-185, 2012.

DAVIS, Robert T. *Challenge of Adaptation: The US Army in the Aftermath of Conflict, 1953-2000*. DIANE Publishing, 2010.

DOSSE, François. História do Tempo Presente e Historiografia, *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 4, n.1, 2012, p. 6.

EBRAHIM, Adam. Going to War with the Army You Can Afford: The United States, International Law, and the Private Military Industry. *BU Int'l LJ*, v. 28, p. 181, 2010.

EISENHOWER, Dwight D. *Military-Industrial Complex Speech*. Public Papers of the Presidents, 1961, p.1035 – 1040.

FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (ed.). *Government by contract: Outsourcing and American democracy*. Harvard University Press, 2009.

GUIMARÃES, Cesar. A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. *Estudos Avançados*, v. 16, n. 46, p. 53-67, 2002.

HALPER, Stefan. *America Alone: the neo-conservatives and the global order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. Cambridge: University Press, 2005.

HERRING, George. Preparing Not to Refight the Last War: the impact of the Vietnam War on the U.S. Military, in: NEU, Charles (ed.). *After Vietnam: legacies of a lost war*. Maryland: Johns Hopkins University, 2000.

HOBSBAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOBSBAWM, Eric. *On Empire: America, war, and global supremacy*. London: Random House Digital, Inc., 2008.

HOFFMAN, John (ed.) *Tip of the Spear: U.S. Army Small-Unit Action in Iraq, 2004-2007*. Washington: Center of Military History, 2009.

HUNTINGTON, Samuel. P. *O Choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

JOHNSON, Chalmers. *Blowback: os custos e as consequências do império americano*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

KAGAN, Donald; SCHMITT, Gary; DONNELLY, Thomas. *Rebuilding America's Defenses: strategy, forces and resources for a new century*. Washington: PNAC, 2000.

KAPINSKI, Janis. Depoimento da ex-Brigadeiro General Kapinski, ex-diretora de Abu-Ghraib, para o processo criminal francês contra o antigo Secretário da Defesa Donald Rumsfeld - 24/10/2007, disponível em http://www.fidh.org/IMG/pdf/doc_20_-_Karpinski_Testimony.pdf.

KLARE, Michael T. Sangue por Petróleo: a estratégia energética de Bush e Cheney. *Socialist Register*, p. 201-224, 2004.

KRISTOL, William; KAGAN, Robert. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. *Foreign Affairs*, v. 75, p. 18, 1996.

LOPES, Marcos A; MUNHOZ, Sidnei (org.), *Historiadores de Nosso Tempo*. São Paulo: Alameda, 2010.

MADHANI, Aamer; SIMPSON, Cam. *U.S. cash fuels human trade*. Chicago Tribune, Outubro, 2005. Disponível em: <http://www.chicagotribune.com/chi-nepal-cash-story,0,5254216.story>

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Montecristo Editora, 2012.

MEDEIROS, Anny Karine; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; DA SILVA, Fernanda Cristina. Estudos sobre Accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 47, n. 3, 2013.

MEHRA, Amol. Bridging Accountability Gaps-The Proliferation of Private Military and Security Companies and Ensuring Accountability for Human Rights Violations. *Pac. McGeorge Global Bus. & Dev. LJ*, v. 22, p. 323, 2009.

MCGRATH, John J. *The Other End of the Spear: The tooth-to-tail ratio (T3R) in modern military operations*. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute Press, 2007.

MINOW, Martha. Outsourcing Power: How Privatizing Military Efforts Challenges Accountability, Professionalism, and Democracy. *Boston College Law and Review*, v.46, n.5, i.5, 2005.

MINOW, Martha. Outsourcing Power: Privatizing Military Efforts and the Risks to Accountability, Professionalism, and Democracy. in: FREEMAN, Jody; MINOW, Martha (Ed.). *Government by contract: Outsourcing and American democracy*. Harvard University Press, 2009.

MUNHOZ, Sidnei. Guerra Fria: um debate interpretativo. In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. *O Século Sombrio: guerras e revoluções no século XX*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

- MUNHOZ, Sidnei; SOUZA, Mériti. Fundamentalismos e verdades: História Política e subjetividade no Tempo Presente. *Diálogos (UEM)*, v.16, p. 601-626, 2012.
- ORTIZ, Carlos. *Private Armed Forces and Global Security: a guide to the issues*. Santa Barbara: Greenwood Publishing, 2010.
- PIETERSE, Jan Nederveen. Neoliberal Empire. *Theory, Culture & Society*, v. 21, n. 3, p. 119-140, 2004.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.
- RÉMOND, René. *Por Uma História Política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003
- SCAHILL, Jeremy. *Blackwater: A ascensão do exército mais poderoso do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- SCALERCIO, Marcio. A Ação das Corporações Militares Privadas: em que pé está o debate?, in: *Anais do VI Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação da Marinha, 2007.
- SINGER, Peter W. War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 42, n. 2, p. 521, 2004.
- SINGER, Peter. *Corporate Warriors: The Rise Of The Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press, 2008.
- STEWART, Richard Winship (ed.). *American Military History, Volume I: The United States Army and the forging of a nation, 1775-1917*. Washington: Government Printing Office, 2005.
- STINNETT, Nathaniel. Regulating the Privatization of War: How to Stop Private Military Firms from Committing Human Rights Abuses. *BC Int'l & Comp. L. Rev.*, v. 28, p. 212, 2005.
- TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. A Guerra Assimétrica no Iraque. *Boletim Tempo Presente (UFRJ)*, v. 10, p. 01-05, 2007.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- WHITE, Nigel D. The Privatisation of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group's Draft Convention. *Human Rights Law Review*, v. 11, n. 1, p. 133-151, 2011.

FONTES DOCUMENTAIS

Commission on Wartime Contracting. *Transforming Wartime Contracting: Controlling costs, reducing risks*. Final Report to Congress. Agosto de 2011.

Commission on Wartime Contracting. *At what risk? Correcting over-reliance on contractors in contingency operations*. Interim Report 2. Fevereiro de 2011.

Commission on Wartime Contracting. *At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan*. Interim Report. Junho de 2009.

Federal Department of Foreign Affairs FDFA. *The Montreux Document: On pertinent International legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*. Agosto de 2009.