

Economia e Segurança: Públicas e Privadas

Jorge Silva Paulo

Capitão de Mar-e-Guerra (Reserva).

Resumo

A ciência económica desenvolveu um modelo de análise, positivo e normativo, das decisões coletivas e, em particular, do Estado, que explica a existência de forças armadas e de polícias para produzir o bem público-segurança para os membros duma comunidade. Esse modelo admite o tradicional modo de provisão e produção pelo Estado, e o modo de provisão pelo Estado e produção privada, neste caso por empresas militares e de segurança, pois há uma dimensão privada da segurança que pode ser mais eficaz e eficientemente obtida pela provisão e produção privadas. Em algumas situações, como Estados falhados e a pirataria no alto mar, o Estado tem sido mesmo substituído pelas empresas que combinam capacidades militares e policiais. Esta realidade tem décadas e tem-se imposto, mas é contestada pelas correntes ideológicas e políticas que atribuem ao Estado o monopólio da violência legítima e um papel diretor nas comunidades.

Abstract

Economy and Security: Public and Private

Economic science developed a model of analysis, positive and normative, of collective decisions particularly the state's, which explains the existence of Armed Forces and Police Forces to produce the public good of security for the members of the community. This model accommodates the traditional mode of state provision and production, and the state provision with private production, in this case by military and security firms, since there is a private dimension of security that can more effectively and efficiently be obtained by private provision and private production. In some instances, like failed states and maritime piracy, the state has been replaced by firms that combine military and police capabilities. This reality is decades old and has been asserting itself, but is contested by ideological and political schools of thought that assign to the state the monopoly of legitimate violence and a directing role in communities.

Introdução

Este artigo analisa o sector da segurança, e em especial as empresas de segurança e militares (privadas), e visa explicar e avaliar a privatização da segurança em curso no mundo, com base num raciocínio económico, sobretudo de economia pública e institucional, apoiando-se no conhecimento do direito e da politologia.

As pessoas necessitam individual e coletivamente de segurança, cuja produção exige recursos. Os recursos têm usos alternativos e devem ser afetados eficientemente a vários fins, para maximizar o bem-estar individual e social. Esta é a dimensão económica da segurança e é incontornável.

Nos últimos séculos, firmou-se o conceito de monopólio da violência legítima, que determina a provisão e a produção da segurança pelo Estado, através de polícias – para a segurança interna – e de forças armadas – para a segurança externa ou defesa. A escassez de recursos financeiros e humanos no Estado, face às necessidades e aos desejos dos cidadãos, anima a competição por recursos, a que as funções básicas do Estado não escapam. A ausência de ameaças letais sentida pelas populações ocidentais e o colapso de instituições em Estados falhados ou em guerra civil incentivam e impõem a procura de novas soluções.

Nas últimas décadas, vários governos, para aumentar a eficiência na afetação dos recursos, contrataram serviços de segurança com empresas privadas: provisão pública, produção privada. A falta generalizada de segurança e ordem públicas, isto é, onde está ausente a autoridade do Estado, como em Estados falhados e no alto mar, é um desafio moderno e conduz a produção privada para satisfazer a procura privada. As empresas militares têm décadas, evoluíram sobre os mercenários e respondem a procuras públicas e privadas. Têm emprego no mar para dissuadir e combater piratas, e ocupam um segmento na divisão do trabalho estratégico: os Estados mantêm, através das suas forças armadas, a provisão e a produção públicas da defesa do seu território, e recorrem a empresas privadas para missões nas distantes fronteiras de segurança. As empresas militares concretizam a separação da provisão e da produção. Já a maioria das empresas de segurança trata de responder à procura de segurança individualizada, que não tem natureza de bem público; por isso são ubíquas.

Na primeira parte definem-se os conceitos, passo essencial neste domínio, pois demasiadas vezes as palavras têm significados muito diversos consoante os autores e a sua origem, ou os âmbitos de análise. E apresenta-se a evolução da obtenção da segurança no mundo, notando como e porquê se segmenta entre o setor público e o privado. Subsequentemente discutem-se os fundamentos das soluções organizativas públicas e privadas, militares e policiais, e as posições político-ideológicas sobre a segurança privada. Termina-se com algumas considerações finais onde também se sugerem tópicos para investigação futura.

Conceitos Fundamentais

Ameaças e Segurança

As pessoas têm uma necessidade básica e individual de segurança, como de água, alimentos e abrigo, todas indispensáveis à vida humana; acrescem as de alto nível, como afiliação e realização. A segurança requer paz e passa pela ausência de obstáculos e ameaças à realização das necessidades e fins das pessoas e dos grupos em que se integram: *“the discussion is about the freedom from threat”* (Buzan, 1991, p. 18).

As ameaças são situações potencialmente causadoras de danos (e custos), por impedirem as pessoas de extrair, contra as suas expectativas e vontade, benefícios da realização de determinadas ações ou usufruto de determinados bens. Os impedimentos podem ser naturais ou criados por outras pessoas ou grupos. Os custos manifestam-se em sofrimento de pessoas e grupos e, no limite, na sua sobrevivência: *“security is about survival”* (Buzan, Waever e Wilde, 1998, p. 21). Considerada a ameaça como uma situação limite pode justificar-se recorrer a todos os meios, incluindo a coerção, para lhe resistir ou a eliminar: o fim justifica os custos. Mas ainda que pareça absoluta, a segurança coloca-se sempre em termos relativos, como no dilema *guns versus butter*: *“How much is needed for defense more than it is needed for other purposes?”* (Hitch e McKean, 1960, p. 48). A segurança é ainda uma questão de poder e, por isso, política: *“security is a political matter par excellence”* (Van Buuren, 2010, p. 181).

Segurança como Bem Público

A segurança é um bem em sentido ético (é apreciado) e técnico (é produzido). Para produzir a segurança é preciso obter e aplicar recursos. Para a ciência económica, em princípio¹, a segurança é um bem público, por ter como propriedades:

- Não-rivalidade ou indivisibilidade: uma vez disponíveis para consumo por uma pessoa podem ser consumidos por mais sem nenhuma perder por isso; o custo marginal de servir mais um consumidor é zero, até haver congestionamento. Este critério é muito restritivo, o que lhe retira utilidade prática; por isso, mesmo em análises teóricas, pode aliviar-se, definindo-se bens públicos puros e bens públicos impuros – estes servem uma grande parte do *publicum*, mas não todo. A defesa do território (pátria) face a ameaças externas é o exemplo clássico de bem público (Barbosa, 1997, pp. 8-10).
- Não-exclusão: não é comportável excluir do seu consumo quem não pague diretamente por eles; por isso, a defesa é suportada por impostos (Barbosa, 1997, p. 9).

1 Adiante ver-se-á que a segurança pode ser um bem privado e até produzido por privados.

Os bens públicos não o são por servirem a muitas pessoas, nem pela utilidade que lhes dão, nem por serem providenciados pelo Estado, mas sim pelas suas características objetivas em relação àquelas propriedades; a evolução tecnológica pode fazer com que bens públicos numa data deixem de o ser mais tarde (Barbosa, 1997, pp. 11-12). Além disso, são bens não por serem tangíveis, mas por serem apreciados: um mal público tem as mesmas propriedades do bem público, mas é ativamente rejeitado, ou seja, tem procura negativa (Samuelson e Nordhaus, 1992, p. 377).

Os bens públicos criam o problema da boleia ou “borlismo”, o qual consiste em usufruir dos benefícios sem suportar os correspondentes custos, tornando difícil ou impossível obter receitas – da venda aos seus consumidores – que cubram o custo de produção; quem consome sem pagar tem um “almoço grátis”; mas, dada a realidade da escassez de recursos – face às necessidades e aos desejos das pessoas –, alguém tem de pagar o que alguém obtém gratuitamente (Barbosa, 1997, p. 28). Por isso, faltam incentivos ao setor privado para produzir bens públicos (como a defesa). E se houver produção privada destes bens para venda no mercado (e ela existe) então tende a fazer-se em quantidade subótima. Logo, o mercado é uma opção economicamente ineficiente: há uma falha de mercado e justifica-se a provisão pelo Estado.

Mas há uma exceção: a existência de um ou mais privados que decidam suportar os custos da produção, e produzir uma quantidade tal que satisfaz a procura do coletivo em que se integram. Será um ato de beneficência, pois os financiadores têm de pagar mais do que a quota que lhes cabe se mais consumidores pagarem; mas pode dar-se o caso de os financiadores extraírem tantos benefícios da segurança que lhes compense pagarem muito mais pela sua produção do que lhes caberia se mais pagassem, produzindo assim a segurança que os demais procuram, com satisfação generalizada. É o que ocorre, por exemplo, com a segurança de locais públicos e comerciais ou nos casos em que o salvamento marítimo é efetuado por organizações privadas beneméritas, ou por navios privados que visam obter recursos da salvação de bens – cargas e os próprios navios – após acidentes marítimos.

Como são os cidadãos dum Estado que procuram e beneficiam da segurança, é de esperar que eles tenham a iniciativa de a produzir e que sejam eles a suportá-la², por impostos e, se existe, pelo recrutamento militar obrigatório, ou conscrição. Se não suportarem a sua segurança, dificilmente alguém a suportará por eles, pelo menos, sem uma remuneração. A ciência económica admite que a mais eficiente afetação de recursos (escassos) pode levar, e até recomendar, a separar a provisão e a produção: os cidadãos pagam a segurança mas contratam outros para a produzir.

2 De acordo com o princípio de justiça, traduzido na norma romana *ubi commoda, ibi incommoda*.

A produção de segurança, como decisão humana, tem também uma dimensão ética, sensível, pois envolve o poder e o uso da força, que afetam a liberdade e a vida das pessoas; e tem vertentes ideológicas, simbólicas e culturais, estruturantes da natureza humana e da vida social, que se podem sobrepor à eficiência na afetação de recursos, o que pode causar empobrecimento coletivo.

Estado e Segurança

Desde os Tratados de Westphalia (1648) que o Estado-nação é a solução institucional favorita para resolver o problema da segurança das pessoas e das comunidades: *“Unacceptable chaos becomes the motive for sacrificing freedom in order to improve levels of security, and in the process, government and the state are born”* (Buzan, 1991, p. 38).

Agregando-se, as pessoas podem explorar a divisão do trabalho e a especialização, produzir mais e melhor, viver mais seguras, e aumentar o seu bem-estar. O instrumento legal para produzir segurança e resolver o problema da boleia é a autoridade – poder formal ou legítimo –, cuja eficácia reclama o monopólio da violência legítima. É a tese de Max Weber, com raízes em Jean Bodin e Thomas Hobbes: *“[...] une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revient avec succès, dans l’application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime”* (Weber, 1995, p. 97).

Para Joseph Stiglitz (1993, p. 37) na ciência económica, os elementos essenciais do Estado são os poderes de coerção – ou monopólio do uso da força legítima – e os fins gerais. O atributo da legitimidade é crucial, pois o uso da força está ao alcance de qualquer pessoa, o que torna irrealista ambicionar o seu monopólio (Wendt, 1999, p. 204; Held e McGrew, 2007, pp. 58 e 198). Note-se que o Estado desenvolveu-se antes de as ciências sociais e económicas encontrarem a fundamentação teórica para o justificar (e antes de elas existirem); por agora, as fundamentações teóricas e empíricas confirmam-se e reforçam-se.

Os Estados decidem como providenciar a sua segurança, e criaram três instrumentos para a obter, pelo conhecimento e dissuasão das ameaças (prevenção); e, caso estas se concretizem, para enfrentá-las e derrotá-las (repressão). Dois, as Forças Armadas (FA) e as Forças e Serviços de Segurança (FSS), ou polícias – tradicionais, de fronteiras e outras especializadas –, têm a função de gestão do uso da força:

“One – let us call them ‘soldiers’ – is directed against other armed forces with the object of defeating them. The action of the other – let us call them ‘police’ – sets out to maintain or re-establish the required degree of law and public order within an existing political entity, typically a state. Victory, which has no necessary moral connotation, is the object of one force; the bringing to justice of offenders against the law, which does have a moral connotation, is the object of the other. Such a distinction is easier to draw in theory than in practice, however” (Hobsbawn, 2010, p. 22).

Um terceiro, os serviços de informações, discretos, contribuem para ambas as anteriores, sem se centrarem (mas podendo fazê-lo) no uso da força ou na sua gestão. Nos Estados de Direito Democrático (EDD), as FA têm uma orientação externa – “segurança externa”, “defesa nacional” ou apenas “defesa” – e atuam contra um inimigo, o que as obriga a ser capazes de dissuadir, resistir e retaliar, até aos mais altos níveis de intensidade da violência; militar “significa o treino para o uso da força máxima numa dada organização social” (Matos, 2008, p. 91); ou ainda “[...] *military force can be used to hurt. In addition to taking and protecting things of value it can destroy value. In addition to weakening an enemy militarily it can cause an enemy plain suffering [...]*” (Schelling, 1966, p. 2).

Note-se que não é por uma ameaça ser externa, ou por as FA terem as melhores capacidades, que se justifica, automaticamente, empregar as FA ou estabelecer a lei marcial – isto é, subordinar a comunidade à autoridade militar. No EDD, é a lei, e não as capacidades, que determina quem actua e como (competências).

As FSS têm uma orientação interna – “segurança interna” ou apenas “segurança” – de defesa e proteção dos cidadãos. Os desafios da segurança interna, de mais baixa intensidade no contexto do império da lei (*rule of law*), são enquadrados pela segurança pública, pela manutenção e reposição da ordem pública, pela investigação criminal e pelas informações, e subordinam-se às exigências de obtenção e preservação da prova para, com os suspeitos, serem apresentados em tribunal.

A disponibilidade dos mais altos níveis de intensidade do uso da força – que é a essência das FA – no âmbito interno raramente é proporcional ao desafio e raramente tem oposição comparável, podendo até involuntariamente destruir a prova. Além disso, atribuir missões internas às FA cria oportunidades para os militares interferirem na governação ou extraírem benefícios setoriais. Como a desproporcionalidade e o abuso de poder são inaceitáveis no EDD, e podem ocorrer por excessos por parte dos militares e por uso viciado por um governo para resolver crises internas, é melhor evitar que as FA tenham competências domésticas. Por isso, a Constituição da República Portuguesa (CRP) atribui às FSS as tarefas de segurança interna (n.º 1 do Art.º 272) e às FA a função de defesa militar (n.º 1 do Art.º 275), estando assente a doutrina de que as FA só têm competências próprias domésticas no Estado de sítio³ ou lei marcial. Isso não impede as FA de cooperarem com as FSS, em apoio destas, ou de outras autoridades, quando os governos decidam que isso é necessário (n.º 6 do Art.º 275).

As pessoas aceitam sujeitar-se à autoridade do Estado para obterem segurança. Os Estados não reconhecem autoridade política superior à sua, nem interna nem externamente, que lhes imponha a lei e a ordem, e monopolize a violência legíti-

3 Previsto no Art.º 19.º da CRP e regulado pela Lei Orgânica n.º 1/2012 de 11 de maio, que alterou a Lei n.º 44/1986, de 30 de setembro.

ma⁴: são soberanos e o sistema chama-se anarquia: “*Anarchy is a self-help system in which political entities are responsible for their own survival*” (Buzan, 1987, p. 6). Além disso “na anarquia, a segurança é o fim mais importante. Apenas se a sobrevivência for assegurada é que os Estados podem com segurança procurar outros objetivos como a tranquilidade, o lucro e o poder” (Waltz, 2002, p. 175).

Mas há um dilema: o Estado, as FA e as FSS podem ser, em simultâneo, causa de segurança – pelos instrumentos de coerção e pela legitimidade, que advém da confiança que a sociedade neles deposita – e ameaça e insegurança – usados contra as pessoas e grupos que são supostos defender:

“While the state provides some security to the individual, it can only do so by imposing threats” (Buzan, 1991, p. 50). E ainda, “The state is a major source of both threats to and security for individuals. Individuals provide much of the reason for, and some of the limits to, the security-seeking activities of the state” (Buzan, 1991, pp. 35-37).

Dito isto, em geral, a hierarquia de prioridades é clara: a segurança externa ou defesa nacional está acima, pois é anterior à segurança interna, ou outra:

“Although individual security does represent a distinct and important level of analysis, it is essentially subordinate to the higher-level political structures of state and international system. Because this is so, national and international security cannot be reduced to individual security” (Buzan, Waever e Wilde, 1998, p. 54).

Reconhecem-se as seguintes cinco dimensões da segurança (Buzan, Waever e Wilde, 1998, pp. 21-23):

- A segurança do Estado, orientada para a defesa do território, ou santuário – que inclui as infraestruturas críticas e as redes de telecomunicações e energéticas em particular – face a ameaças externas; mas as atuais fronteiras de segurança são bem mais distantes do que as fronteiras físicas e políticas do Estado (Moreira, 2000, p. 319). É uma atribuição típica das FA, sempre que não seja necessária a obtenção e a preservação de provas para serem apresentadas em tribunal – que pode não ser nacional.
- A segurança do sistema político, centrada na liberdade de ação dos órgãos do poder político. É uma atribuição típica das FSS, embora as FA possam apoiar as FSS.
- A segurança de grupos com identidade própria, como minorias religiosas ou etnias em Estados multiétnicos; e no limite, de cada pessoa, segurança humana, como um fim em si mesma e com identidade própria. É uma atribuição interna e típica das FSS.

4 Genericamente, uma vez que existem as exceções previstas na Carta das Nações Unidas, que atribui ao seu Conselho de Segurança competências supranacionais no âmbito da segurança internacional.

- A segurança ambiental, que visa manter a biodiversidade e os equilíbrios ecológicos; é uma atribuição típica das autoridades ambientais, e das FSS.
- A segurança do sistema económico, na economia de mercado, a concorrência obriga as empresas a nascer, viver e morrer; por isso, a segurança consegue-se pela fiabilidade do abastecimento às entidades vitais à sobrevivência do Estado e ao bem-estar das pessoas. É uma atribuição típica de autoridades especializadas no sector, e das FSS.

Militares Nacionais: Solução Racional para a Defesa

As FA nacionais concretizam o modelo de provisão e produção pelo Estado do bem público-segurança perante ameaças externas, com integração vertical – isto é, com unidade de produção e de direção; isto é, quem produz está hierarquicamente – e não contratualmente – dependente de quem dirige, logo, servem todos a mesma organização. É um modelo que se foi construindo ao longo de séculos, é racional e é económico. Por isso, é o mais comum entre os Estados soberanos, sejam eles EDD, Estados ditatoriais ou outros.

Necessidade de Integração Vertical

A profissionalização e as necessidades de coordenação de responsabilização eficaz foram exigindo a integração vertical em vez da prestação descentralizada de serviços individualizados, que é a norma nas empresas. A aquisição no mercado de produtos acabados ou caso-a-caso através de contratos obriga a realizar acordos vinculativos que impõem: custos de transação, ou custos de colocação ou obtenção dos produtos no mercado (Coase, 1960, p. 6), ou ainda, custos da procura e da remuneração dos fornecedores, e custos de especificação e negociação dos contratos (Williamson, 1985); e custos de agência, ou custos de acompanhamento, inspeção e solução de conflitos sobre os contratos (Jensen e Meckling, 1976, p. 310). A eficiência na afetação de recursos exige que, para serem adequados, os contratos têm de ser completos, explicitando clara e inequivocamente os resultados a obter, os controlos e os limites a respeitar, e os prémios e penalidades; terão de ser muitíssimo pormenorizados, à medida do cliente e específicos para cada missão o que dificulta a exploração de economias de escala (talvez não de economias de gama) entre várias missões e contratos. Contudo, as operações militares são:

- Específicas. Únicas e irrepetíveis, e dependem da interação com outra vontade autónoma, num único trinómio espaço-tempo-inimigo, cujo desfecho é sempre impossível de prever, pelo menos com precisão.
- Complexas. Está em causa o uso da força letal sobre pessoas; a proporcionalidade e as exceções têm de ser previstas, e todas elas são sensíveis às circunstâncias e à cultura.

- Superiormente valiosas. Está em causa a sobrevivência de uma comunidade e dos seus valores. Depois, o prestador arrisca a sua vida; poucas pessoas têm essa disponibilidade, já que a morte torna inútil a remuneração terrena acordada. E quem procura está vulnerável, pelo que aceitará pagar bastante – por exemplo, com longas e exclusivas concessões de recursos minerais (Douglas, 1999, pp. 175-200; Chatterjee, 1997; Cilliers e Fraser, 1999) – ou até perda de autonomia política⁵.

Importa distinguir as operações militares, dos recursos necessários para as executar: seguindo o mesmo raciocínio, é frequentemente mais económico adquirir no mercado os bens e serviços de que as FA precisam para executar as operações militares do que produzi-los internamente.

A maior parte dos custos de transação da contratação externa de operações militares deve-se à negociação dos contratos. Esta envolve discussões complexas longas e difíceis, entre as partes. É de esperar que a soma dos custos de transação dos contratos em separado exceda o total dos custos de transação da produção interna, porque as organizações que os têm de negociar e fiscalizar são mais complexas e mais difíceis de coordenar, devido à Lei dos Grandes Números (Barbosa, 1997, pp. 31-41). O mesmo sucede com os custos de agência, devido ao risco moral que “[...] aparece quando existe informação assimétrica e [...] diz respeito *ex-post* à celebração do contrato, em que uma das partes tenta esconder ou manipular uma das características do bem (ou serviço) para seu benefício ou exerce um comportamento que pode ser prejudicial para a outra parte. Por outras palavras, o problema do *moral hazard* surge quando as probabilidades dos eventos podem ser influenciadas pelas ações do agente” (Mateus, 2002, p. 655).

No caso da segurança, surge sob a forma de oportunismo pós-contratual: quem presta o serviço assume uma postura cobarde para aumentar a duração (mas não os riscos) do contrato (Machiavelli, 1996, p. 77). Se existir, a concorrência entre fornecedores pode limitar os preços, mas os custos de agência podem não baixar, pois com um contrato em vigor e operações militares em curso é muito difícil mudar de fornecedor. Para que este não abuse da sua vantagem é preciso fiscalizar apertadamente as suas atividades, o que tem elevados custos e riscos. Em suma, é muito difícil e dispendioso, se for viável, conceber e acordar previamente bons contratos de segurança externa. E ainda que se consigam conceber e acordar, os custos da fiscalização dificilmente ficarão abaixo dos custos da realização das operações pelo cliente-contratante, como este deseja.

Estes problemas são comuns a muitos contratos de prestação de serviços que visam resultados e que não se limitam a contratar uma função. Por exemplo, a maioria dos

5 Não tem que haver perda de soberania – incluindo perda dos símbolos formais, como a bandeira ou o hino nacional; basta que os governantes tenham de sujeitar as suas decisões à aprovação de um sujeito externo (protetorado).

contratos com médicos têm por objeto só o exercício da profissão e não o resultado desse exercício, porque é complicado e complexo acordar o resultado e dispendioso fiscalizar o exercício; nestes casos, é necessária uma deontologia – o juramento de Hipócrates e os códigos deontológicos – que guie os profissionais e dê garantias aos contratantes. A alternativa é exercer a profissão sob a direção e o controle de quem a procura – diretamente ou por intermédio de representantes legais; é o caso das FA nacionais.

Forças Armadas Nacionais

Já foi demonstrado que deve ser mais caro (e dispendioso) remunerar terceiros pela produção da defesa própria do que ter FA nacionais – só profissionais, ou profissionais e conscritos; por isso, a maioria dos Estados concluiu que a provisão da defesa nacional, pública e por nacionais, é mais econômica – embora poucos Estados tenham capacidade suficiente para opor-se a todas as ameaças e reduzir todos os riscos que identificam, a grande maioria suprirá as lacunas através de alianças com outros Estados ou por contratos com entidades privadas. E a produção descentralizada e gerida por contratos caso a caso também não é a forma mais econômica de obter segurança externa. Para baixar os custos de transação e de agência há que reduzir o número de contratos: só um contrato com um só prestador de serviços ou fornecedor (*prime contractor*), que é responsável por subcontratar e integrar os vários serviços especializados:

“[...] although production could be carried out in a completely decentralized way by means of contracts between individuals, the fact that it costs something to enter into these transactions means that [organizations] will emerge to organize what would otherwise be market transactions whenever their costs were less than the costs of carrying out the transactions through the market. The limit to the size of the [organization] is set where its costs of organizing a transaction become equal to the cost of carrying it out through the market” (Coase, 1960, p. 6).

Quando, como na defesa, existem ativos humanos específicos, valores superiores e incerteza, são vitais a unidade e o poder de direção, o qual “[...] consiste na faculdade de o superior dar ordens e instruções, em matéria de serviço, ao subalterno” e é “inerente ao desempenho das funções de chefia” (Amaral, 2000, pp. 641-642). A elevada diferenciação e qualificação das pessoas permitirá realizar atividades complexas e com autonomia; mas é indispensável alguém que centralize as informações, considere os impactos das atividades, atualize os objetivos, reduza a incerteza de quem executa e assuma a responsabilidade pelos resultados, perante o nível superior de decisão e, no caso dos EDD, perante o povo:

“Precisely because there will be so much ambiguity, so much flexibility, so many variations, far more clarity will be needed in respect to mission, values

and strategy; in balancing long-range and short-range goals; in defining results. Above all, absolute clarity will be needed as to who makes ultimate decisions and who is in command in a crisis" (Drucker, 1997, p. 4).

Já no século XVI, Maquiavel defendeu o modelo de FA nacionais:

"Não há nada melhor para conservar – se se quer conservar – uma cidade acostumada a viver livre do que fazer com que seja governada pelos seus próprios cidadãos" (Machiavelli, 1996, p. 54, tradução nossa). E acrescentou: "[...] um principado ou uma república devem ter as suas milícias próprias; que, num principado, o príncipe deve dirigir as milícias em pessoa e exercer o cargo de comandante; e nas repúblicas, um cidadão [...]" (Machiavelli, 1998, p. 78, tradução nossa).

Criticou a produção privada da guerra, pelos custos – o treino e manutenção eram caros e fraca coleta de impostos – e porque os mercenários não lhe mereciam confiança, concluindo:

"As [tropas] mercenárias e auxiliares [aliados] são inúteis e perigosas; e o príncipe cujo governo descansa em soldados mercenários não estará nunca seguro nem tranquilo, porque estão desunidos, porque são ambiciosos, desleais, valentes entre os amigos, mas cobardes quando se encontram frente aos inimigos; por que não têm disciplina [...]; [...] não têm outro amor nem outro motivo que os leve à batalha que o pagamento do príncipe, o qual, pelo seu lado, não é suficiente para que desejem morrer por ele" (Machiavelli, 1996, p. 77, tradução nossa).

E afirmou ainda: "Estas tropas [dos aliados] podem ser úteis e boas para os seus senhores, mas para quem as convoca são quase sempre funestas; posto que, se perdem, ficam derrotados, e se ganham, ficam seus prisioneiros. [...] Conclui-se daqui que todo aquele que não queira vencer não tem mais do que servir-se dessas tropas, muitíssimo mais perigosas do que as mercenárias, porque estão perfeitamente unidas e obedecem cegamente aos seus chefes [...]. Por isso, todo o príncipe prudente [...] preferiu perder com as suas [tropas] a vencer com as outras [aliadas] considerando que não é vitória verdadeira a que se obtém com armas alheias" (Machiavelli, 1996, pp. 82-83, tradução nossa).

Este modelo foi sendo adotado e sedimentou-se com o patriotismo e o nacionalismo, que emergiram da Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688) e, sobretudo, da Revolução Francesa (1789), e que as Guerras Napoleónicas (1793-1814) difundiram ao politizar e difundir causas sedutoras para as populações, como a ideia de "Liberdade, Igualdade, Fraternidade" e de *la patrie*, ambas em França, e de *volk* na Prússia:

"[...] the year 1792, and the country France, might be set as its date and place of birth [of nationalism]. For it was the French Revolution that established the People as a self-conscious unit; foreign attack upon the Revolution created the Nation in arms [...]" (Herz, 1951, p. 68).

A lealdade a causas está na origem da nação em armas (*nation aux armes*): havendo ameaças à segurança da sua pátria, nação, Estado, bem-comum, ou santuário – *la patrie en danger* – devem ser, por direito e por dever, os respetivos cidadãos a tratar da sua defesa (Forrest, 2003, p. 8). A ideia da nação em armas – exclui os contratados e os estrangeiros – tem vantagens económicas e sustenta moralmente o recrutamento em massa – *levée en masse* ou *volkskrieg*: o seu custo é mais baixo para os governos, pois a remuneração dos conscritos é menor do que a dos profissionais e é mais barato impor do que ter as FA a competir no mercado de emprego para recrutar voluntários; e é mais justo recrutar todos do que só os mais desfavorecidos. Mas esses efeitos não são exclusivos de um Estado:

“Above all, because the French soldier was not a product of many years of arduous training designed to inhibit his natural reactions, he was more expendable. Bonaparte’s armies could be continually and quickly replenished. Bonaparte was defeated when the patriotic fervor of other populaces was awakened and turned against him [...]” (Rapoport, 1974, p. 218).

As comunidades democráticas não aceitam esta crueza. Assim, foi emergindo a doutrina que defende a conscrição pelas elevadas virtudes e valores de cidadania e comunidade que ela incute nos jovens em cada país (Santos, J. L., 2001, pp. 235-239). Mas isso pode não passar de um mito, já que há Estados ocidentais onde a conscrição foi episódica e outros onde foi mais duradoura, sem que daí se possam extrair conclusões seguras sobre aquelas virtudes e valores.

Certo é que a conscrição serviu a vontade de afirmação e centralização do poder do Estado-nação, assim como as necessidades e os objetivos das guerras do séc. XX, e da guerra total, na qual todos os cidadãos, e não só os militares, defendem a pátria e, em teoria, não suportam condutas agressivas (Forrest, 2003, p. 24). Mas como estas podem estar encobertas pela retórica da defesa e de elevados valores morais, o único efeito evidente é a centralização e aumento do poder do Estado. Nos EDD, o povo, de quem deriva a legitimidade para a atuação das FA, como entidade nacional, delega nos órgãos de soberania a responsabilidade e o poder de as organizar e dirigir, para que elas o defendam de ameaças externas e lhe deem segurança. Contudo, um governo pode ter de confiar a segurança externa à produção externa ou descentralizada.

Limites das Forças Armadas Nacionais

Embora constituam uma solução racional e eficaz para um problema perene, as FA nacionais têm limites, sublinhados pelas mudanças nas relações internacionais. O fim da Guerra Fria instalou em quase todos os países ricos a ideia de ausência de ameaças que justifiquem elevadas despesas com, ou até a existência de, FA – a preferência por *butter, not guns*; por isso, é escassa a vontade de as empenhar em mis-

sões expedicionárias, arriscadas e dispendiosas. Tal ideia ainda será tributária dos seguintes factos:

- A eficácia e a eficiência das FA dependem de sistemas sofisticados e de pessoal treinado e muito especializado, difíceis e dispendiosos de mobilizar para fora do território nacional.
- A aquisição de bens e serviços críticos nos mercados, por vezes externos – como as armas, os combustíveis e os alimentos –, ainda que indispensável para reduzir despesas, torna as FA parcialmente vulneráveis, o que tem custos quicá impossíveis de quantificar.
- As FA estão vocacionadas e treinadas para destruir e dominar espaços, mas não para o diálogo nem a recolha de provas, por vezes essenciais nos modernos cenários operacionais.

A conscrição tem sido abandonada em vários Estados quando parecem remotos os cenários de guerra total (Hobsbawn, 2010, pp. 29, 40-41 e 93-94). Por um lado, a conscrição tem custos de oportunidade muito altos para as sociedades modernas, que precisam de muitos jovens produtivos e a pagar impostos para sustentar o Estado-providência (*welfare state*) (Warner e Asch, 1995, pp. 373-379; Paulo, 2003); por outro, os povos não se mostram dispostos a admitir a conscrição sem uma ameaça existencial, implausível, dado o potencial de destruição das guerras modernas. Por fim, a restrição à liberdade inerente à conscrição é dificilmente compatível com o EDD, que privilegia a liberdade individual.

Polícias Nacionais: Solução Racional para a Ordem Pública

Ao invés do bem público-segurança externa, a segurança interna é difusa e descentralizada. Há dimensões coletivas na ordem pública, mas a segurança interna tem mormente a ver com cada um dos cidadãos, ou grupos limitados, e a respetiva propriedade:

“[...] the state alone is not, and cannot be, responsible for preventing and controlling crime. Everyone has to recognize that they have their own responsibility in reducing crime opportunities and increasing informal control [...]” (Van Buuren, 2010, p. 174).

Ou, mais brevemente: “*Policing now belongs to everybody-in activity, in responsibility, and in oversight*” (Bayley e Shearing, 1996, p. 591).

O uso da força contra as pessoas e a propriedade é mais fácil e pode ser mais eficaz do que contra o Estado ou o santuário (Jones e Newburn, 2002, pp. 133-134; Claassen, 2009); por isso, sempre foi maior o esforço individual de cada pessoa para cuidar da sua segurança, pelos seus próprios meios (Van Buuren, 2010, pp. 167-177). Domesticaamente, a questão centra-se na definição das condições em que é legítimo (e proporcional) – eventualmente necessário e, crucialmente, legalmente

quase só às FSS confiado⁶ – o uso da força, ou a dissuasão, através da ameaça do seu uso (Loader e Walker, 2001). A segurança privada pode ser mais eficaz, mas também pode criar mais insegurança:

“[...] the police were not established to catch scoundrels and put down riots – which citizens may be able to do more quickly and efficiently themselves – but rather for the fear of abuse of power, arbitrariness, disproportionality, bias, discrimination, and conflict of interest. [...] society originally set up organized police and justice systems not to catch criminals and reduce crime but to do so less emotionally, less prejudicially, more decently, and with fewer vested interests than citizens” (Kolthoff, 2010, p. 42).

Enquanto as FA nacionais são o modelo dominante e preferido pela maioria dos Estados para a defesa, na segurança interna impera a diversidade de modelos organizativos, com grande presença (ver a tabela 1) e variedade de privados em funções de segurança, articulados ou não com as FSS:

“[Policing] is no longer carried out exclusively by governments. Indeed, it is an open question as to whether governments are even the primary providers. Gradually, almost imperceptibly, policing has been “multilateralized”: a host of nongovernmental groups have assumed responsibility for their own protection, and a host of nongovernmental agencies have undertaken to provide security services” (Bailey e Shearing, 1996, p. 585).

Tabela 1 – Números da Segurança Privada (2013)

País	População (milhões)	Empresas		Privados (milhares)	Polícias (milhares)	Privados/Polícias	
		(#)	(€ m)			(%) 2013	(%) 1996
Alemanha	82	3.700	4.390	169	251	67	60
Áustria	8,4	200	350	16	22	73	---
Bélgica	10,9	220	640	15	41	38	---
Dinamarca	5,5	470	430	5	11	45	55
Espanha	46	1.494	3.386	90	216	42	78
Finlândia	5,4	250	400	6	8	78	55
França	65	9.425	5.290	148	239	62	78
Grécia	11,3	1.200	275	30	26	114	76
Itália	60	1.299	2.700	48	107	45	95
Noruega	5	250	934	12	8	147	86
Portugal	10,6	160	730	39	47	83	74
Reino Unido	62	2.500	3.970	365	162	225	53
EUA	310	10.000	>15.000	>1.500	>500	300*	42

Fontes: Beauvau (2002, pp. 10-12); Abrahamsen e Williams (2009, p. 2); CoESS (2011); CoESS (2015).
* Dados de 2009

6 Há uma exceção que é a legítima defesa, admitida na lei como causa de exclusão da ilicitude.

A tabela 1 permite perceber que são elevados os números de agentes privados de segurança nos países indicados, e que a sua proporção em relação às FSS cresceu na maioria deles; naqueles em que não cresceu, isso deveu-se sobretudo ao crescimento absoluto das FSS. As empresas de segurança privadas faturaram na UE em 2013 um total de 34,5 mil milhões de euros (CoESS, 2015).

Um caso muito notado de atuação de agentes privados de segurança tem sido o alto mar, e em especial os espaços marítimos fora da jurisdição dos Estados. O espaço amplo e desimpedido, o uso livre, a lei vaga, a fraca vigilância e quase nulo policiamento (regular), abrem oportunidades para atividades ilícitas com valor económico – como a pirataria, definida no Art.º 101 da Convenção Internacional do Direito do Mar – que afetam a segurança dos que lá passam ou operam (Kraska, 2011, pp. 10 e 128-130). O alto mar constitui um tipo de *commons* (Hardin, 1968), onde cada utilizador se vê obrigado a tratar da sua segurança e da proteção dos seus bens – incluindo de natureza pessoal, cargas de navios e os próprios navios – e pessoas – vulneráveis a sequestro e extorsão. A presença de forças navais de vários Estados nalguns locais mais afetados pela pirataria reduziu os ataques, mas não os eliminou, nem reduziu a procura das empresas e de serviços de segurança marítima privados, que poderão também ter sido instrumentais na redução do número de ataques.

Uso da Força por Privados

Falar em segurança por privados significa para muitos a transformação da segurança numa mercadoria transacionada em mercados; é em parte assim. As receitas das empresas de segurança e militares privadas foram US\$ 100 mil milhões em 2006, US\$ 160 mil milhões em 2010, e prevê-se que atinjam US\$ 244 mil milhões em 2016 (Freedonia, 2012), traduzindo crescimentos acima de 7% por ano; mas os serviços não se referem todos ao uso da força (Spear, 2006, p. 11; Van Buuren, 2010, pp. 165-168).

Exceções às Forças Armadas Nacionais

Hoje, há três exceções à produção da defesa por FA nacionais:

- A subcontratação a um Estado estrangeiro, ou “islandização”, na qual um Estado, sem perder a sua soberania, contrata com outro a sua defesa. Os exemplos mais frequentes são a Costa Rica e a Islândia (Santos, 1983, p. 352).
- As alianças militares nas quais um Estado, sem perder a sua soberania nem abdicar de ter FA próprias se alia a outro(s) Estado(s), que o apoiem na sua defesa em caso de necessidade.
- A produção por privados, incluindo mercenários ou empresas.

Em todos os casos, está em causa a provisão pública e produção privada – pois um estrangeiro, neste contexto, não visa os fins comuns e gerais do Estado benefi-

ciário –, separação frequente antes de Vestfália, mas controversa mais recentemente (Silverstein, 1997; Harker, 1998; Wrigley, 1999; Markusen, 2001; Leander, 2002; ICIJ, 2002; Held e McGrew, 2007; Kowalski, 2009; Pattison, 2010; Prado, 2010). Em Estados cujas FA se desagregaram, Estados falhados ou em guerra civil, empresas privadas ou indivíduos podem ser a única forma de pacificar regiões nas quais outros governos não queiram intervir e empenhar-se. Os privados são também uma opção para os Estados ricos, no caso, cada vez mais frequente, de falta de militares e de apoio social para algumas missões nas fronteiras de segurança, longe das fronteiras físicas: se as populações não sentem ameaças diretas, não querem gastar dinheiro ou perder vidas dos seus concidadãos nesses locais. Mas os privados não são todos iguais, devendo distinguir-se os mercenários (indivíduos) das empresas.

Mercenários

Um mercenário é uma pessoa que se ocupa de atividades bélicas fora do seu país de origem, contra uma remuneração: “*Le mercenaire est un homme d’armes qui fait le commerce de ses competences militaires*” (Chapleau, 2006, p. 7). São pessoas que se associam e formam um grupo para executar um contrato, desfazendo-se o grupo no fim, sem responsabilização (*free lancers ad hoc*), ao invés das empresas. Há vários instrumentos de direito internacional que definem o mercenário (Davis, 2000, pp. 34-76; Zarate, 1998; Nossal, 2001):

- A Convenção da Organização de Unidade Africana para a Eliminação do Mercenarismo em África, de 3 de julho de 1977, em vigor desde 1985, tem carácter regional, e só vincula os Estados que são parte, os quais só poderão ser africanos. No seu Art.º 1.º define o mercenário por seis condições cumulativas: recrutado para combater num conflito armado; participa no combate; atua pela remuneração privada; não é nacional nem membro das FA dos Estados em conflito; nem é enviado oficialmente por outro Estado.
- O Protocolo Adicional à Convenção de Geneva de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Internacionais, de 8 de junho de 1977, em vigor desde 7 de dezembro de 1978. No n.º 2 do Art.º 47, define-se o mercenário como na anterior Convenção, dando mais ênfase ao fim lucrativo, sem o criminalizar; no n.º 1 priva-o do estatuto de prisioneiro de guerra.
- A Convenção Internacional contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Treino de Mercenários, de 4 de dezembro de 1989, entrou em vigor em 20 de outubro de 2001, vincula 22 Estados, havendo nove que a assinaram – cinco dos quais em África – mas não ratificaram – os EUA nem assinaram. No n.º 1 do Art.º 1, define-se o mercenário como nas anteriores convenções, mas no n.º 2 alarga-se a definição aos fins materiais perseguidos e aos efeitos sobre a segurança de um Estado.

Estas convenções têm pouca aplicação prática e por isso não cristalizaram nem estimularam a densificação dos conceitos. Exigem a verificação cumulativa de várias condições, a cuja letra não custa escapar, dificultando muito a demonstração da existência de mercenários.

À luz destes instrumentos de direito internacional, os Gurkha nepaleses e os estrangeiros das Legiões Francesa ou Espanhola não são considerados mercenários, porque são membros das FA, respetivamente, do Reino Unido, da França e da Espanha; além disso, são legionários, isto é, são voluntários e profissionais (não são conscritos).

O recurso a mercenários para fazer a guerra era típico desde o Antigo Egipto até Vestefália (Schelling, 1966; Fawcett, 1999; Davis, 2000; Singer, 2003):

“England, France, Germany, Switzerland, Ireland, Canada, the United States, Japan, China, Mexico, Chile, Greece, and a host of others all had their emerging national destinies shaped by mercenary soldiers” (Davis, 2000, p. 172).

Ficaram famosos a Guarda Suíça, “[...] the evolution of a regiment hired in 1502 to fill out the forces of Pope Julius II” (Singer, 2003, p. 27), e os *condottiere* das repúblicas italianas do tempo de Maquiavel.

O recente mau nome dos mercenários deve-se sobretudo às ações de alguns, nas décadas de 1960 e 1970, de apoio a ditaduras e contra a autodeterminação de povos:

“When President Mobutu hired Serbian mercenaries to save his government in Zaire in 1997, the Serbs murdered so many Congolese that even the president’s loyal army units turned on them” (Davis, 2000, p. 182).

Destacam-se as ações do irlandês *Mad Mike Hoare*, do belga Christian Tavernier e do francês Bob Denard, em guerras civis e golpes de Estado em África, por vezes contra as FA dos seus países (Hoare, 1967; O’Brien, 2002, p. 8; The Economist, 2002), referidas no livro *Dogs of War* (Forsyth, 1974), que popularizou esta designação de mercenários, com raízes na expressão *sea dogs*, que os ingleses aplicavam aos piratas que serviam Estados (*privateers*) no século XVI (Kraska, 2011, p. 29).

As contrações das FA devidas ao fim da Guerra Fria, em especial no Leste europeu, aliadas à subsequente profissionalização das FA colocaram nos mercados de trabalho centenas de milhares de militares nos anos de 1990, cujas qualificações a pouco mais os habilitavam do que o mercenarismo ou o emprego em empresas privadas militares e de segurança.

Empresas Militares

As empresas militares – Private Military Contractors (PMC) ou Private Military and Security Companies (PMSC) –, ao contrário dos mercenários, não têm duração pré-definida – as empresas são um *going concern* por isso são passíveis de responsabilização. Distinguem-se das Private Security Companies (PSC) que se dedicam a

tarefas de segurança de pessoas e bens. Muitas PMC e PSC combinam a ação interna e externa, pelo que PMSC dá uma ideia mais rigorosa da sua natureza.

As PMC e os mercados de segurança, interna e externa, estão em crescimento, com vasta cobertura pela literatura mediática, técnica e científica.

“An overall global pattern is emerging, one of growing reliance by individuals, corporations, states, and international organizations on military services supplied not just by public institutions but also by the non-sovereign private market. [...] The emergence of a privatized military industry may well represent the new business face of warfare” (Singer, 2003, p. 1).

Mas têm uma conotação negativa, pois estão associadas, nalguns meios com *ecologia* *media*, a mercenários dos anos 60 e 70 do século passado.

As PMC respondem a uma procura mais vasta do que os mercenários, pela integração vertical fora do Estado: existem Estados que as contratam – em vez de recorrerem às suas FA ou às de aliados –, em determinadas missões além da segurança externa, dentro ou fora do seu território. Pode defender-se que as PMC, bem reguladas, podem ser responsabilizadas e respondem bem a um problema sentido por alguns Estados:

“[...] customary international law banning the use of mercenaries should not apply to security companies that are hired by legitimate governments or by internationally recognized movements of national liberation for either training or combat support. [...] Security companies cannot be considered ‘mercenaries’ because their activities have not challenged the sovereignty of states or the right of populations to self-determination. Instead, security companies have restricted their contracts solely to work for legitimate regimes or organizations. The laws banning mercenaries do not apply to these companies when they are employed in such a capacity” (Zarate, 1998, p. 81).

E mais adiante: “[...] security companies pose a danger if they are taken out of the state-controlled system” (Zarate, 1998, p. 146)⁷.

Foi também esta a conclusão de Enrique Ballesteros (2002), relator especial da ONU para a questão da “utilização de mercenários como meio de violar os direitos do Homem e de impedir o direito dos povos à sua autodeterminação”, que, ao fim de cinco anos e quatro relatórios contra, veio a mudar de posição. A Comissão da ONU para os Direitos Humanos concluiu em 2005 o mandato de Ballesteros e criou um Grupo de Trabalho sobre Empresas de Segurança Privadas, composto por cinco especialistas independentes, um por cada “região geopolítica”, com um mandato de 3 anos, presidido por José Luís Gomez del Prado, genericamente descrente do mérito do modelo de segurança privada e das empresas, sobretudo militares, do setor (Prado, 2008).

7 No mesmo sentido, ver Davis (2000, pp. 182-188) e Cummins (2002, pp. 7-8).

A Comissão Europeia já financiou estudos sobre os mercados da segurança, que designou por “mercadoria” (ESRIF, 2009; Van Buuren, 2010, p. 166; ECORYS, 2011). A procura pelos Estados de serviços privados – por vezes, prestados por militares do próprio país que deixaram o serviço ativo – visa satisfazer uma crescente diversidade de tarefas de fraca intensidade do uso da força:

“[...] the security companies market has developed because there is a need for such services in the world. Security companies provide valuable services in restoring order and preventing internal conflicts from becoming international in scope in countries often ignored by the rest of the world” (Zarate, 1998, p. 152).

Estão interiorizadas as separações entre a provisão (pública) e a produção (privada); e entre a defesa nacional e a ordem pública (ambas públicas) e a proteção de pessoas e bens (privada) (Krahmann, 2008). Os seguintes exemplos ilustram as diferenças ou combinações:

- A defesa face a agressão externa ou de um governo legítimo quando as FA nacionais não estão capazes de o fazer, e não têm Estados aliados que as apoiem. Por exemplo, o contrato de Angola com a Executive Outcomes para derrotar forças insurretas (Deen, 1997; HC, 2002, p. 8; Hasham, 2003), ou o contrato da Papua-Nova Guiné com a Sandline International (Spicer, 1999; Mbogo, 2001):

“UN intervention in Angola cost \$1 million a day –\$365 million in one year– and achieved absolutely nothing. The South African PMC, Executive Outcomes, charged the Angola government \$80 million over two years and got UNITA to the conference table, putting an end to the war in a matter of months” (Spicer, 1999, p. 23).

Ou segundo outro autor:

“Executive Outcome’s total fee for the nineteen months it was in Sierra Leone was \$35 million against more than \$600m for the current number of troops [of ECOMOG]” (Shearer, 2001, p. 34).

- A pacificação de conflitos externos, onde os Estados pacificadores:
 - Demorariam demasiado a colocar as FA nacionais prontas a atuar no terreno.
 - Querem uma intervenção sem ver as suas FA ou o seu Estado diretamente envolvidos ou sem os custos políticos que um envolvimento direto acarreta:

“The contracting country can use and dispose of these services readily without concern for the company’s political ambitions or for political favors which may need to be repaid. This ‘clean hands’ approach to foreign policy appears dangerous to those who see transparent nation-state accountability as essential to controlling human rights violations and the type and quality of military activity throughout the world” (Zarate, 1998, p. 75).

Por outro lado:

“If the great powers, collectively or individually, are not willing to take up the role of global police in unlikely or unrewarding places, it is equally certain that others will fill that vacuum for good or for ill. In the end, the issue of mercenaries comes down to a question of deciding what kind of world we want and are willing to pay for, both in blood and money” (Adams, 1999, p. 115).

E por fim:

“[...] little evidence suggests that the leading powers will militarily re-engage in regions unless they have strategic importance” (Singer, 2003, p. 231).

- Onde se julgue que as FA (estrangeiras) podem ser vistas como ameaça e faltem FSS; se as FA forem desproporcionadas, podem induzir um dilema de segurança local: os nativos podem sentir que as FA, pela sua capacidade de usar a força e até por serem estrangeiros, são ocupantes e uma ameaça à sua segurança, reagindo agressivamente em relação a elas (Bronson, 2002).
- Não querem sofrer baixas militares. Muitas pessoas dizem em sondagens que é preciso “resolver” crises humanitárias e guerras civis, mas poucas compreendem e toleram os custos humanos, especialmente se for em países distantes e pobres ou com fracas afinidades culturais. É difícil para um governo democrático explicar a pessoas livres, mesmo a militares profissionais, todos eleitores, que fronteiras ou que pessoas vão defender e pelos quais poderão ter que morrer:

“The world’s political leaders are afraid of political or military involvement in the world’s endemic conflicts because they don’t want the body bags coming home as in Vietnam or, more recently, Somalia, or because they don’t want to take risks or to be blamed if matters go awry, or, rather less creditably, because they simply want to be popular and garner votes at home” (Spicer, 1999, p. 16).

- Querem gastar menos do que gastariam com as suas FA. A preparação, a mobilização, o apoio logístico ao pessoal e sistemas das FA tornam-nas muito capital-intensivas e, por isso, muito onerosas em missões de fraca e média intensidade de uso da força.
- Prevenir a erupção da violência entre partes em conflito, onde este pareça iminente, pois é economicamente mais eficiente e socialmente menos polémico resolver um conflito antes de ele deflagrar em pleno (Brown e Rosecrance, 1999, pp. 221-226).
- A conceção e criação de organismos militares.
- A formação e o treino de operações militares. Por exemplo, o apoio dado pelos EUA no treino das Forças Armadas Croatas foi canalizado através da empresa Military Professional Resources Incorporated (MPRI) (Kelly, 2000) e por mui-

tas mais, de que se salientou a Blackwater, no Iraque (Elsea, Schwartz e Nakamura, 2008).

- Missões humanitárias – por exemplo, a proteção de comboios de alimentos ou de pessoal em risco – em Estados falhados ou em guerra alheia. Apesar do seu fim pacífico, as missões humanitárias são onerosas e têm custos humanos que os governos e os eleitores não gostam de suportar diretamente (Barber, 1999, p. 36; IA, 2001a; IA, 2001b; Vaux *et al.*, 2001, pp. 11-29).

As PMC há anos que satisfazem uma procura muito diversificada (Fawcett, 1999; Avant, 2001; Berndtsson, 2001, pp. 11-13; Brooks, 2002, p. 3; Avant, 2005). Algumas articulam-se com os Estados e a interdependência sugere a formação de redes, como quase-agências públicas: “[...] *the emergence of security companies represents a new form of state agency which will persist as long as governments need military aid*” (Zarate, 1998, p. 116).

Muitas PMC e PSC servem clientes particulares, como por exemplo:

- Em missões privadas de apoio humanitário:

“[...] even when (as is often the case) aid workers and firms dislike to rely on PMCs, the alternative is often not to engage in conflict areas. This is not an option. [...] For ‘humanitarians’ it would imply that they could not work where they are needed. Consequently, both firms and humanitarians rely extensively on PMCs [...] In the UN system the UNHCR, UNICEF, UNDP, WFP amongst others declare to have used private security services [...]” (Leander, 2003, p. 4).

Ou segundo outro autor:

“Virtually every major international aid organization now employs its own shadow professionals to organize security and logistics. While the advertising and fund-raising pitch may focus on the noble, neutral, and peaceful efforts of the aid groups in zones of conflict, the reality on the ground is much different. [...] In Somalia, Rwanda, the Sudan, Ethiopia, and numerous other African states, aid organizations must hire armed guards to defend them both while out in the communities and in their base camps” (Davis, 2000, pp. 179-180).

- Para garantir a segurança do pessoal e das instalações de exploração mineira e de petróleo (Lilly, 2000a; Singer, 2001; O’Brien, 2002), e navios.
- Ou apenas consultoria de segurança.

O reconhecimento da existência e utilidade das PMC revela-se através de:

- *The Montreux Document* (2009)⁸, um regime internacional, quer dizer, um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão à volta dos

8 Foi assinado inicialmente por 17 Estados em 17 de setembro de 2008. Até final de 2014 tinham aderido 51 Estados, a União Europeia, a OSCE e a NATO. Consultar Confédération Suisse (2014).

quais convergem as expectativas dos sujeitos internacionais (Krasner, 1982), criado por iniciativa conjunta da Suíça e da Cruz Vermelha (ICRC), que complementa o Direito Internacional Humanitário aplicável às PMC, no contexto de conflitos armados.

- O *International Code of Conduct for Private Security Service Providers* (ICoCA, 2010)⁹, outro regime internacional que estabeleceu padrões mínimos para toda a indústria de segurança privada, incluindo PMC; numerosos governos anunciaram que só contratam a prestação de serviços de segurança a empresas que subscrevam o ICoC.

Empresas de Segurança Marítima

O mar é um meio adverso às pessoas, no qual elas atuam intermediadas pela tecnologia e em situações tipificadas. As pessoas raramente se movem pelos seus meios no mar, ou sem um plano de atividades, e raramente interagem diretamente umas com as outras. A liberdade de movimentos e o fraco policiamento dá espaço a atividades ilícitas, mas rentáveis, como a pirataria, cujas estatísticas mais recentes constam da tabela 2, constatando-se que é nos meses de janeiro a maio que ocorrem mais atos de pirataria marítima.

Tabela 2 – Atos de Pirataria Marítima 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Somália	19	80	139	160	49	7	3
Golfo de Aden	92	117	53	37	13	6	4
Nigéria	40	29	19	10	27	31	18
Total	293	410	445	439	297	264	245

Fonte: IMB (2013; 2014).

As águas do Índico, no Golfo de Aden e ao largo da Somália, têm sido as mais referidas nos *media*, por se tratar de um Estado falhado, incapaz de garantir a segurança no seu território e nas águas sob a sua jurisdição. Também ao largo da Nigéria, no Leste do Índico e no Estreito de Malaca ocorrem ataques de piratas, que visam mais roubos rápidos, pois o policiamento local pelos Estados é maior.

Estes atos envolvem sobretudo o sequestro de navios, com cargas e guarnições, e a exigência de pagamentos para os libertar. Já foram sequestrados superpetroleiros

9 O *International Code of Conduct for Private Security Service Providers* (ICoC), foi assinado por 58 empresas em 9 de novembro de 2010. Até setembro de 2013, tinham aderido 708 empresas. Consultar ICoCA [website] disponível em <http://www.icoca.ch/en/history>.

com cargas de petróleo no valor de dezenas de milhões de dólares, e resgates nessa ordem de grandeza. O uso da força pelos piratas ou as reações das guarnições aos ataques já causaram vítimas mortais. Portanto, as respostas cujos custos fiquem abaixo dos resgates têm racionalidade económica e têm-se desenvolvido em três frentes, complementares:

- A dissuasão, com natureza de bem público, através de forças navais bem armadas, da Rússia, da China, ocidentais – pela NATO e a UE –, e outros, visa persuadir os piratas a não atacar, criando-lhes custos logísticos e operacionais que excedam os benefícios do ataque.
- A imposição da ordem por parte de forças navais, numa função policial, mas respeitando o direito internacional, repelindo os ataques, apreendendo ou destruindo os meios e armas dos piratas, e entregando-os (vivos) às autoridades de Estados da região, ou também acabar com sequestros pelo uso da força.
- A segurança individual de cada unidade, baseada no princípio da legítima defesa, através de equipas armadas privadas a bordo dos navios cujas guarnições e cargas visam proteger.

Este modelo traduz, com as devidas adaptações, a realidade da segurança interna dos Estados. Mas há Estados e organizações internacionais com atribuições na matéria e âmbito mundial que não aprovam a existência de equipas armadas privadas a bordo de navios civis; a International Maritime Organization (IMO) reconhece que essa matéria é da competência do Estado de bandeira, mas opõe-se por três razões: tal emprego sugere que as forças navais são dispensáveis, levando os Estados a reduzi-las (reduzindo a dissuasão); o fraco controlo dos Estados abre oportunidades a excessos, ante piratas que tipicamente fazem uso limitado da força e com fraco armamento; e podem incentivar os piratas a serem mais violentos. Porém, a IMO procurou adaptar-se à realidade e emitiu orientações não-vinculativas para lidar com as empresas e as equipas armadas em concreto, articuladas com o *Montreux Document* e o ICoC. Já houve menos ataques a navios com equipas armadas privadas; por isso, os EUA e outros Estados já autorizam a contratação de empresas militares e de segurança em navios com a sua bandeira (Kraska, 2011, pp. 70-73).

Segurança Pública ou Privada?

Existia consenso sobre a legitimidade e a fundamentação quando só as FA nacionais e as FSS providenciavam e produziam segurança: elas produziam no Estado o bem público, segundo códigos morais de serviço público: “[...] *private interests should not interfere with organizational and public responsibilities. [...] politics and public administration have the ethical obligation to arrange and organize society in a just and honest way*” (Kolthoff, 2010, p. 43).

A mudança operou-se em dois pontos: reconhecem-se hoje méritos na produção de segurança por privados mantendo a provisão pública; e prefere-se a empresa ao

modelo *ad hoc* (mercenários) (Abrahamsen e Williams, 2009, pp. 6-12). Mas perdeu-se o consenso:

“[...] privatized security highlights a clash between some basic deeply-held values. There are tensions between the goals of security and profit, revolving around both (1) whether regime perpetuation or revenue maximization should take precedence and (2) whether coercive force should be a market commodity or a prerogative of the state” (Mandel, 2001, p. 147).

Segurança Privada: Racionalidade da Mudança

A segurança privada e organizada com mercenários caso a caso (*ad hoc*) eram a norma até há poucos séculos; nos anos de 1950 voltou a crescer internamente; e com o fim da Guerra Fria, cresceu no plano externo.

Racionalidade Interna

As pessoas tratam de resolver os seus problemas dos modos que creem ser os melhores, dados os constrangimentos e a informação que possuem (racionalidade). E têm uma capacidade infinita de conceber e implementar opções, nem sempre consensuais nas suas comunidades, para as suas vidas e dificuldades. A transação voluntária entre quem procura (necessita) e quem vende (tem excedente) pode merecer a oposição dos demais, individual ou coletivamente, mas raramente é fácil de impedir, se os interessados estiverem decididos; é fácil constatar que eles podem deslocar-se, e deslocam-se, para uma jurisdição onde seja aceite essa transação, e até operar na clandestinidade.

Ao contrário do que pode parecer, as PMC são uma opção válida para resolver os problemas indicados anteriormente, também por a cultura europeia ter mudado em 1945: a destruição e o sofrimento causados pelas duas guerras totais do século XX convenceram os europeus a abandonar a possibilidade de fazerem a guerra entre si para resolverem os seus conflitos, e a encetar um processo progressivo de integração económica e política, que criou “Estados civis”:

“These civilian states were organized for peace, not war; in them, social change was translated into economic production, not battle potential.” [...] E mais adiante: “When was the last time a European city built a monument to a military hero or named a street after a battle?” (Sheehan, 2007, p. 173).

Esta opção está também associada à natureza do Estado-providência: quando as populações não sentem ameaças, os custos de oportunidade da segurança são os benefícios das políticas sociais – saúde, educação e prestações sociais –, as quais são preferidas às missões militares, sobretudo nas longínquas fronteiras de segurança, cujos benefícios não são imediatos nem óbvios. Muitas pessoas de países ricos mostram-se chocadas com imagens de desgraças que veem nas televisões ocorridas em Estados falhados ou em guerra civil, ou as migrações que eles originam, e exigem

que “alguém faça algo”; mas não é fácil para os dirigentes eleitos das democracias representativas saber o que fazer e ter vontade de atuar, se os custos de oportunidade obrigarem a cortar no Estado-providência e a aceitar baixas entre os seus militares:

“There is considerable doubt [...] about [European Union member states] willingness to devote a larger share of their resources to defense, particularly considering the growing fiscal constraints confronting every state” (Sheehan, 2007, p. 218).

As PMC dão aos governos a possibilidade de manter a defesa do santuário nacionalizada e privatizar a paz nas fronteiras de segurança, aplicando um tipo de divisão do trabalho estratégico (Santos, J. L., 2001, pp. 141-156; Santos, V. M., 2001, p. 104), que adapta uma tese de Shimon Peres (2006): não será recomendável abdicar da defesa do santuário, ou confiá-la só a aliados, porque tal pode trazer custos no longo prazo, pois quem defende um Estado pode apoiar um vizinho mais tarde, e passar-lhe informação vital que coloque o primeiro em risco; já as PMC, livres de emoções patrióticas ou nacionalistas, atuando por contrato, empenhadas longe do santuário e bem reguladas com pessoal bem recrutado, podem usar a força mais comedida e proporcionalmente do que as FA nacionais.

Política Internacional

É consensual que, desde o fim da Guerra Fria, baixaram muito as probabilidades de voltar a haver uma guerra total – menos ainda nuclear –, exceto em regiões bem definidas – como o caso de Caxemira ou da Palestina; portanto, as FA nacionais, que serviram esse modelo, estão desatualizadas. Hoje, as missões realizam-se nas fronteiras de segurança – em Estados falhados e terrorismo, para imposição e manutenção da paz, reforma do setor da segurança e edificação de Estados –, longe do santuário, por forças expedicionárias – parecidas com as antigas forças imperiais nas colônias –, e quase sempre com explícita fundamentação moral: “*Especially since the end of the Cold War, military personnel are increasingly deployed on the basis of moral considerations. Fighting human rights violations plays a crucial role*” (Verweij, 2010, p. 136).

Os cidadãos e os Estados ocidentais podem julgar justas e moralmente bem fundadas as suas decisões de enviar forças expedicionárias para pacificar e/ou edificar Estados. Mas os nativos, cujas doutrinas éticas e códigos morais podem divergir dos pacificadores, podem reear a ocupação pelas forças militares internacionais, o que dificulta a sua missão. As PMC, de aspeto mais ligeiro e com menor bagagem moral podem causar menos receios e, assim, ser mais eficazes (Bures, 2005; Paulo, 2005; Magalhães, 2005; Al-Fattal, 2007). O êxito do *Montreux Document*, devedor do empenho da Suíça e da Cruz Vermelha, ambas símbolo de neutrali-

dade, confere legitimidade ao emprego de PMC e sugere que a regulação concentrar-se-á nos aspetos técnicos e procedimentos da execução. Além disso, como empresas, as PMC têm menos meios de fugir à revelação de informação do que têm os Estados e as suas FA. Por estas razões, a responsabilização das PMC pode ser cada vez menos um problema – sem que se possam eliminar de todo embaraçosas exceções.

Causará surpresa o empenho da Comissão Europeia nos mercados de segurança, que incluem a prestação de serviços militares. Poderá ser por inclinação ideológica, “neoliberal” para alguns; ou mais prosaica: o empenho nestes mercados será um passo subtil para revogar as derrogações das indústrias e mercados de defesa ao Mercado Único e à jurisdição das Comunidades (e da Comissão Europeia), fechando uma exceção ao controlo comunitário e avançando o processo de integração no setor da defesa.

Muitos Estados têm reservas quanto ao emprego de PMC, ou mais reservas do que os EUA e o Reino Unido. Isso cria dificuldades adicionais de coordenação nas operações, nunca fáceis entre FA nacionais, ainda que aliadas, quando, como é frequente, os Estados têm de trabalhar em conjunto, pois as missões exigem recursos e empenho acima do que cada um dispõe ou está disposto a ceder.

Avaliação Política da Privatização da Segurança

A avaliação faz-se segundo três perspetivas ideológicas: as esquerdas, representadas pelas escolas construtivistas e dos estudos para a paz – inspiração marxista; as direitas conservadoras, espelhadas no realismo nacionalista; e o liberalismo.

As ideologias conservadoras de direita opõem-se às PMC. Não são pacifistas, nem são contra o privado, mas concordam com várias esquerdas em que a segurança é um dever de todos, e que o Estado não pode ficar à mercê da contratação. O realismo admitirá o recurso a mercenários para realizar certos fins limitados e necessários ao Estado no exterior, como instrumento e expressão do poder nacional; mas internamente, não.

A oposição do marxismo ao lucro e ao sector privado é consistente com a preferência explícita dos marxistas pelo Estado: “[...] *nosotros, los del “Ordine Nuovo” somos adoradores del Estado, queremos al Estado ab aeterno [...]. La concurrencia es la enemiga mas acérrima del Estado*” (Gramsci, 1919).

São pacifistas – no mundo ocidental –, creem que esta privatização facilita o uso da força e suscitam a questão: “*How can a person be trained to kill and likewise be trained to act in a morally responsible way?*” (Verweij, 2010, p. 121)¹⁰.

Atribuem ao Estado e ao serviço público valores simbólicos e morais, que negam ao sector privado: o público é bom, e o privado é, pelo menos, duvidoso; e o que o

10 No mesmo sentido ver Horn (2011).

privado ganha é à custa do Estado, num jogo de soma zero (Loader e Walker, 2001). Não custa prever a aversão das esquerdas de inspiração marxista à produção privada de bens públicos e à segurança privada: *“Ce qui est au centre du débat est donc avant tout l’idéologie stato-nationale et non les entreprises elles-mêmes”* (Olsson, 2004, p. 13).

Atribuem o crescimento da segurança privada ao “neoliberalismo” iniciado nos anos de 1980, que dizem visar eliminar os bens e serviços públicos (Olsson, 2004, p. 17; Held e McGrew, 2007, pp. 186-189; Abrahamsen e Williams, 2009, pp. 10-12). Estas posições, com eco e apoio nos *media*, desvalorizam a eficácia do fim lucrativo e da concorrência, instrumentais na motivação das pessoas, eficiente afetação de recursos e crescimento económico. A insustentabilidade do Estado-providência não tem convencido estas esquerdas a admitir a privatização da segurança, no plano normativo, mas vários autores já reconhecem a sua existência e passaram a pugnar pela regulação das PMC (Leander, 2005, 2006; Fitzsimmons, 2009; Kowalski, 2009).

O modelo das PMC é bem aceite entre liberais e pragmáticos, que constatarem que o Estado e as FA nacionais não conseguem responder à variedade e quantidade de solicitações atuais, acima dos recursos disponíveis e colocadas nas fronteiras de segurança distantes das fronteiras físicas. Para os liberais, esta opção é sobretudo técnica e não moral; não ignoram as questões éticas, mas confiam que as PMC são uma solução, desde que se adotem adequada regulação, limites precisos de atuação, regras de responsabilização e exigências de integridade: *“The emerging private security field and hybrid security practices are therefore not the result of an unwanted alien invasion, but are part of a desired political, social and economic order”* (Van Buuren, 2010, p. 181).

Tentam que as PMC adotem a formação das suas FA nacionais; a maneira mais eficiente e eficaz de o alcançarem passa por facilitar a translação de militares que queiram sair das FA para as PMC, e depois manter uma relação próxima entre ambas. Assim, as PMC podem realizar ações que as FA nacionais dificilmente fariam, como já sucede com agentes privados em relação às FSS: *“[...] there exist structural pressures, perhaps ones that can never be measured satisfactorily, of delegating some ‘dirty work’ to the private police”* (Joh, 2004, p. 124). A expressão *dirty work* tem duplo sentido: refere-se a missões tecnicamente desagradáveis – por exemplo, em locais poluídos e com grande miséria – e a missões eticamente controversas – por exemplo, neutralizar criminosos muito violentos. Isto é o que se designa por *hydraulic principle*, por aplicar o princípio dos vasos comunicantes (Marx, 1987). Em casos controversos, aplica-se o *kite principle*: se as coisas correm mal ou há má imprensa, corta-se a relação entre as PMC e o Estado, e elas ficam sozinhas ante o problema (Hoogenboom, 2010, p. 103). É moralmente reprovável, mas a alternativa pode ser muito pior para um Estado ou um governo.

As PMC têm muitos problemas comuns à segurança pública; por exemplo, os abusos devem-se mais ao poder conferido pelas armas, e a deficiências da formação ética de quem as opera, do que à natureza da propriedade: “*Both public and private security actors have their dark sides and can be functional alternatives to each other in a political and social order that is organized around risk, control, surveillance and pro-active security practices*” (Van Buuren, 2010, p. 172).

Em síntese: “*The ‘banality of evil’ is not reserved for a particular group of people, neither is the barbarization of warfare*” (Verweij, 2010, p. 137).

Considerações Finais

A produção de segurança suscita questões morais, ainda mais vincadas nos debates público *versus* privado e sobre as empresas militares e de segurança; mas não é a propriedade que importa: “*It may be more prudent to speak of the necessity to bring public values, instead of public organizations back into the forefront of security practices*” (Van Buuren, 2010, p. 183).

Nos Estados falhados e em guerra civil, a privatização da segurança pode ser a única opção de governos no poder, legítimos ou não; e dos governos que queiram ajudar sem intervir. Nos Estados em que o *welfare state* está sob pressão a divisão do trabalho estratégico é incontornável: a defesa do santuário mantém-se nacionalizada; e privatiza-se a atuação nas fronteiras de segurança. Podem assim satisfazer-se os contribuintes dos países ricos, que se chocam com imagens de desgraça pelo mundo fora, que desejam “que se faça algo”, mas que não querem baixas entre os seus militares nem abdicar do seu *welfare state* para pacificar Estados ou salvar vidas “lá longe”.

Referências Bibliográficas

- Abrahamsen, R. e Williams, M., 2009. Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics. *International Political Sociology*, 3(1), pp. 1-17.
- Adams, T. K., 1999. The New Mercenaries and the Privatization of Conflict. *Parameters* [online], Summer, pp. 103-116. Disponível em <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/99summer/adams.htm>.
- Al-Fattal, R., 2007. The Privatization of Peace: Private Military Firms, Conflict Resolution and the Future of NATO. *Central European Journal of International Security Studies*, 1(1), pp. 50-66.
- Amaral, D. F., 2000. *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, Vol. I.
- Avant, D., 2005. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Avant, D., 2001. *Selling Security: Post-Cold War Private Security Services in Historical Perspective*. 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, 30 August-02 September.
- Ballesteros, E. B., 2002. *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur, pursuant to Commission resolution, 2002/5, E/CN.4/2003/16, 29 November 2002*. *United Nations* [online], Economic and Social Council, Commission of Human Rights, pp. 21. Disponível em <http://www.refworld.org/pdfid/3f4b1e594.pdf>.
- Barber, M., 1999. *Private Security Companies and Humanitarian Assistance*. Wilton Park Conference, pp. 35-36.
- Barbosa, A. S. P., 1997. *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Bayley, D. e Shearing, C., 1996. The Future of Policing. *Law & Society Review*, 30(3), pp. 585-606.
- Beauvau, F.-X., 2002. *Les Moyens de la Sécurité Publique*. Paris: Fondation Robert Schuman.
- Berndtsson, J., 2001. *The Future of Peacekeeping or 'Corporate Dogs of War'?* Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Bigo, D. et al., eds., 2004. *Cultures & Conflicts*. Paris: L'Harmattan.
- Bourge, C., 2003. Analysis: Mercenary as Future Peacekeeper? *United Press International*, 25 August. Disponível em <http://www.informationclearinghouse.info/article4550.htm>.
- Brauer, J., 1999. An Economic Perspective on Mercenaries, Military Companies, and the Privatization of Force. *Cambridge Review of International Affairs*, 13(1), Autumn/Winter, pp. 130-146.
- Bronson, R., 2002. When Soldiers Become Cops. *Foreign Affairs*, 81(6), November-December, pp. 122-132.
- Brooks, D., 2002. *Protecting People: the PMC Potential. Comments and Suggestions for the UK Green Paper on Regulating Private Military Services*. International Peace Operations Association. Alexandria: VA, 25 July.
- Brown, M. e Rosecrance, R., 1999. *The Costs of Conflict*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bures, O., 2005. Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option? *International Peacekeeping*, 12(4), pp. 533-546.
- Buzan, B., 1991. *People, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd Edition. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., 1987. *An Introduction to Strategic Studies, Military Technology and International Relations*. London: MacMillan.
- Buzan, B., Waever, O. e Wilde, J. de, 1998. *Security. A New Framework of Analysis*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.

- Chapleau, P., 2006. *Les Mercenaires: De l'Antiquité a nos Jours*. Paris: Éditions Ouest-France.
- Cilliers, J. e Fraser, D., eds., 1999. *Profit and Plunder: The Privatization of War and Security in Africa*. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Claassen, R., 2009. The useful myth of state security: Reflections on the state's special role in security provision. *Res Publica*, 18(1), pp. 1-23.
- Coase, R., 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics* n° 3, pp. 1-44.
- CoESS (Confederation of European Security Services), 2015. *Private Security Services in Europe - CoESS Facts & Figures*. Wemmel: CoESS.
- CoESS (Confederation of European Security Services), 2011. *Private Security Services in Europe - CoESS Facts & Figures*. Wemmel: CoESS.
- Confédération Suisse, 2014. *Participating States of the Montreux Document*. Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland [online]. Disponível em <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/participating-states.html#>.
- Creehan, S., 2002. Soldiers of Fortune 500 International Mercenaries. *Harvard International Review* n°4. Disponível em <https://www.questia.com/library/journal/1G1-81390333/soldiers-of-fortune-500-international-mercenaries>.
- Cummins, H., 2002. *Perception and Profit: Understanding Commercial Military and Security Service Provision*. Birmingham: University of Birmingham, Discussion Paper.
- Davis, J., 2000. *Fortune's Warriors: Private Armies and the New World Order*. Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Deen, T., 1997. Disarmament: UN Alarm over Increase in Mercenaries. *World News-Inter Press Service*, 16 March.
- Den, B. e Kolthoff, M., eds., 2010. *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Douglas, I., 1999. Fighting for Diamonds – Private Military Companies in Sierra Leone, em Fraser e Cilliers, eds., *Profit and Plunder: The Privatization of War and Security in Africa*. Pretoria: Institute for Security Studies, pp. 175-200.
- Drucker, P., 1997. Introduction: Toward the New Organization, em Goldsmith, Hesselbein e Beckhard, eds., *The Organization of the Future*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, pp.1-5.
- ECORYS, 2011. *Study on Pre-commercial Procurement in the Field of Security*. Final Report ENTR/09/050. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/security/pdf/pcp_sec_finalreport_en.pdf.
- Elsa, J. K., Schwartz, M. e Nakamura, K. H., 2008. *Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues*. Washington, DC: Congressional Research Service, August, RL32419. Disponível em <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32419.pdf>.

- ESRIF (European Security Research & Innovation Forum), 2009. *Final Report*, December. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/security/pdf/esrif_final_report_en.pdf.
- Fabricius, P., 2000. Private Security Firms Can End Africa's Wars Cheaply. *Saturday Star* (Johannesburg), 23 September. Disponível em <http://www.sandline.com/hotlinks/article4.html>.
- Fawcett, B., ed., 1999. *MERCs: True Stories of Mercenaries in Action*. New York: Avon Books.
- Fidler, S. e Catán, T., 2003. The Jobs of War. *FT.com*, 10 August.
- Fitzsimmons, S., 2009. A Rational-constructivist Explanation for the Evolution and Decline of the Norm against Mercenarism. *Journal of Military and Strategic Studies*, 11(4), pp. 2-32.
- Forrest, A., 2003. *La Patrie en Danger: The French Revolution and the First Levée en Masse*, em Daniel Moran e Arthur Waldron, eds., *The People in Arms: Military Myth and National Mobilization since the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 8-32.
- Forsyth, F., 2000. Send in the Mercenaries. *Wall Street Journal*, 15 de maio. Disponível em <http://www.sandline.com/hotlinks/archive/archive5.html>.
- Forsyth, F., 1974. *The Dogs of War*. London: Hutchinson.
- Freedonia, 2012. *World Security Services. Industry Studies with Forecasts for 2016 & 2021*. Study n° 2978, January 2012. *The Freedonia Group* [online], pp. 566. Disponível em <http://www.freedoniagroup.com/brochure/29xx/2978smwe.pdf>. Acedido em 30.04.2015.
- Gramsci, A., 1919. El Estado y el Socialismo. *L'Ordine Nuovo*, 28 de junio a 5 de julio. *La Caja de Herramientas* [online], Biblioteca Virtual de la Union de Juventudes Comunistas de España. Disponível em <http://archivo.juventudes.org/textos/Antonio%20Gramsci/Articulos%20L'Ordine%20Nuovo.pdf>.
- Hardin, G., 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* n° 162, pp. 1243-1248.
- Harker, J., 1998. Private Power, Public Insecurity. *Ploughshares Monitor*, September. Disponível em http://ploughshares.ca/pl_publications/private-power-public-insecurity-the-growing-reality-of-security-for-profit.
- Hasham, M., 2003. Executive Outcomes: An Unconventional Army. *British Army Review* n° 132, pp. 1-10.
- Held, D. e McGrew, A., 2007. *Globalization/Anti-Globalization*. Washington: Polity Press.
- Herz, J., 1951. *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hitch, C. e McKean, R., 1960. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoare, M., 1967. *Mercenary*. London: Corgi Books.
- Hobsbawn, E., 2010. *Globalization, Democracy, and Terrorism*. New York: Abacus.

- Hoogenboom, B., 2010. The Jack Bauer Culture: Imbalance between Publicity, Privacy and Secrecy, em Boer e Kolthoff, eds., *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 85-109.
- Horn, J., 2011. The security sector: an awkward space for engagement. *Open Democracy*, 25 May. Disponível em <http://www.opendemocracy.net/5050/jessica-horn/security-sector-awkward-space-for-engagement>.
- HC (House of Commons), 2002. *Private Military Companies: Options for Regulation*, HC 577. London: The Stationery Office.
- IA (International Alert), 2001a. *Written Statement to UNCHR*, E/CN.4/2001/NGO/174, 12 March.
- IA (International Alert), 2001b. *The Politicisation of Humanitarian Action and Staff Security*. Boston: International Workshop, 23-24 April.
- ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists), 2002. *Privatizing Combat, the New World Order*. The Center for Public Integrity.
- IMB (International Maritime Bureau), 2014. *Piracy and Armed Robbery against Ships-Report for the Period 1 January to 31 December 2013*. London: ICC-IMB.
- IMB (International Maritime Bureau), 2013. *Piracy and Armed Robbery against Ships-Report for the Period 1 January to 31 December 2012*. London: ICC-IMB.
- ICoCA (International Code of Conduct Association), 2010. *International Code of Conduct for Private Security Service Providers*. International Code of Conduct Association (ICoCA) [online]. Disponível em http://www.icoca.ch/en/the_icoc. Acedido em 30-04-2015.
- Isenberg, D., 2000. Combat for Sale: The New, Post-Cold War Mercenaries. *USA Today*, 01 March, pp. 12-16.
- Isenberg, D., 1999. Have Lawyer, Accountant, and Guns, Will Fight: The New, Post-Cold War Mercenaries. *International Studies Association Convention "Getting Guns off the Streets of the Global Village Panel"*, 19 February.
- Isenberg, D., 1997. *Soldiers of Fortune Ltd: A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firms*. Washington: Center for Defense Information.
- Jensen, M. e Meckling, W., 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, October, 3(4), pp. 305-360.
- Joh, E., 2004. The Paradox of Private Policing. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 95(1), pp. 49-131.
- Keegan, J., 1998. Private Armies Are a Far Cry From the Sixties Dogs of War. *UK News*, 13 May.
- Kelly, J., 2000. Safety at a Price: Security is a booming, sophisticated, global business. *Post-Gazette National Bureau*, 13 February. Disponível em <http://old.post-gazette.com/headlines/20000213security1.asp>.

- Kolthoff, E., 2010. The Importance of Integrity in the Security Profession: Bringing in Human Rights, em Boer e Kolthoff, eds., *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 39-55.
- Kowalski, M., 2009. As Empresas Militares Privadas. *Nação e Defesa* n.º 124, Outono-Inverno, 4ª Série, pp. 259-277.
- Krahmann, E., 2008. Security: Collective Good or Commodity? *European Journal of International Relations*, 14(3), pp. 379-404.
- Kraska, J., 2011. *Contemporary Maritime Policy: International Law, Strategy, and Diplomacy at Sea*. Westport: Praeger.
- Krasner, S., ed., 1982. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Leander, A., 2006. *Eroding State Authority? Private Military Companies and the Legitimate Use of Force*. Roma: Rubbettino Editore.
- Leander, A., 2005. The Power to Construct International Security: On the Significance of Private Military Companies. *Millennium – Journal of International Studies*, 33(3), pp. 803-826.
- Leander, A., 2003. The Commodification of Violence, Private Military Companies, and African States. *Working Paper* n.º11, Copenhagen Peace and Research Institute.
- Leander, A., 2002. Global Ungovernance: Mercenaries and the Control over Violence. *Working Paper* n.º4, Copenhagen Peace and Research Institute. Disponível em http://catalogue.sipri.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=24544&query_desc=au%3A%22Leander%2C%20Anna%22.
- Lilly, D., 2000a. *The Privatization of Security and Peacebuilding*. London: International Alert.
- Lilly, D., 2000b. The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities. *Disarmament Forum* n.º3, pp. 53-62.
- Machiavelli, N., 1996. *El Príncipe*. Madrid: Alba.
- Magalhães, A., 2005. As Empresas Militares Privadas e a Resolução de Conflitos no Quadro da ONU. *Nação e Defesa* n.º 111, pp. 155-174.
- Mandel, R., 2001. The Privatization of Security. *Armed Forces and Society*, 28(1), pp. 129-151.
- Marguin, J., 2000. La Privatisation des forces armées: une évolution inéluctable?, *L'Armement* n.º 69, pp. 144-150.
- Markusen, A., 2001. The Case Against Privatizing National Security. *Governance*, June. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.4568&rep=rep1&type=pdf>.
- Marx, G., 1987. The Interweaving of Public and Private Police Undercover Work, em Shearing e Stenning, eds., *Private Policing*. London: Sage, pp. 172-193.

- Mateus, A. e Mateus, M., 2002. *Microeconomia: Teoria e Aplicações*. Lisboa: Verbo.
- Matos, L. S., 2008. *Como Evitar Golpes Militares*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mbogo, S., 2001. Mercenary Report Card – A New Study of PMC Takes on Tough Questions. *Toward Freedom*, February. Disponível em <http://www.hoosier84.com/westafricaartcle.pdf>.
- Mbogo, S., 2000. Mercenaries? No, PMCs. *West Africa*, 18 September. Disponível em <http://www.hoosier84.com/westafricaartcle.pdf>.
- Micklethwait, B., 1982. In Praise of Mercenaries. *Libertarian Alliance, Political Notes* n.º 11. Disponível em <http://www.libertarian.co.uk/lapubs/polin/polin011.pdf>.
- Moran, D. e Waldron, A., eds., 2003. *The People in Arms: Military Myth and National Mobilization since the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moreira, A., 2000. Situação Internacional Portuguesa. *Análise Social*, XXXV(154-155), pp. 315-326.
- Nossal, K. R., 2001. Global Governance and National Interests: Regulating Transnational Security Corporations in the Post-Cold War Era. *Melbourne Journal of International Law* n.º 2, pp. 459-476.
- O'Brien, K., 2002. *PMC: Options for Regulation*. Santa Monica: RAND.
- Olsson, C., 2004. Vrai procès et faux débats: perspectives critiques sur les argumentaires de légitimation des entreprises de coercition para-privées, em Bigo *et al.*, eds., *Cultures & Conflicts*. Paris: L'Harmattan, pp. 11-47.
- Pattison, J., 2010. Deeper Objections to the Privatization of Military Force. *Journal of Political Philosophy* n.º4, pp. 425-447.
- Paulo, J. S., 2005. Empresas Militares. *Nação e Defesa* n.º 111, pp. 113-154.
- Paulo, J. S., 2003. Custo de Oportunidade: Peso do Serviço Militar Obrigatório. *Economia Pura* n.º 58, pp. 76-78.
- Peres, S., 2006. *The Current Conflict in the Middle East*. New York: Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.cfr.org/publication/11213/current_conflict_in_the_middle_east_rush_transcript_federal_news_service_inc.html?breadcrumb=%2Feducators%2Fmodules%3Fgroupby%3D1%26page%3D2 [acedido em 30-04-2015].
- Prado, J. L. G., 2010. The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC). Beyond the WikiLeaks Files. *Global Research* [online], 8 de novembro. Disponível em <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=21826>.
- Prado, J. L. G., 2008. Private Military and Security Companies and the UN Working Group on the Use of Mercenaries. *Journal of Conflict and Security Law* n.º3, pp. 429-450.
- Rapoport, A., 1974. *Conflict in Man-Made Environment*. London: Penguin Books.
- Samuelson, Paul e Nordhaus, W., 1992. *Economia*. Lisboa: McGraw-Hill.

- Santos, J. L., 2001. *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*. Mem Martins: Publicações Europa América.
- Santos, J. L., 1983. *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Santos, V. M., 2001. A Privatização da Violência Legítima. *Nação e Defesa* n.º 98, pp. 87-113.
- Schelling, T., 1966. *Arms and Influence*. Yale: Yale University Press.
- Schulhofer-Wohl, J., 2000. Should We Privatize The Peacekeeping? *Washington Post*, 12 May.
- Selber, J. e Jobarteh, K., 2002. From Enemy to Peacemaker: The Role of Private Military Companies in Sub-Saharan Africa. *Medicine & Global Survival*, 7(2). Disponível em <http://www.ipnw.org/pdf/mgs/7-2-selber.pdf>.
- Shearer, D., 2001. Privatising Protection. *The World Today*, August/September. Disponível em <https://www.globalpolicy.org/nations-a-states/private-military-a-security-companies/pmscs-and-the-un/40933-privatising-protection.html>.
- Shearer, D., 1998. Private Armies and Military Intervention. *Adelphi Paper* n.º 316. London: IISS.
- Sheehan, J., 2007. *The Monopoly of Violence: Why Europeans Hate Going to War*. London: Houghton Mifflin Company.
- Sidos, F.-X., 2003. Mercenaire, Espèce en Voie de Disparition? *Défense Nationale* nº 652.
- Silverstein, K., 1997. Privatizing War: How Affairs of State are Outsourced to Corporations Beyond Public Control. *The Nation*, 28 July.
- Singer, P., 2003. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca: Cornell University Press.
- Singer, P., 2001. Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry. *International Security*, 26(3). Disponível em <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2002/1/01us-military-singer/20020128.pdf>.
- Smith, E., 2002. The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications. *Parameters', The US Army War College Quarterly* nº 4, pp. 104-119.
- Spear, J., 2006. *Market Forces: The Political Economy of Private Military Companies*. New Security Program, Fafo Report 531. Disponível em http://www.fafo.no/~fafo/media/com_netsukii/531.pdf
- Spicer, T., 1999. *An Unorthodox Soldier*. Edinburgh: Mainstream Publishing Company Ltd.
- Stiglitz, J., 1993. *El Papel Económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- The Economist, 2002. Mercenaries: Mad Mike Comes in from the Cold, 36(8259), 16 February, pp. 21-23.
- The Montreux Document, 2009. *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. International Committee of the Red Cross/Confédération Suisse-Département Fédérale des Affaires Étrangères, pp. 48. [online] Disponível em http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf [acedido em 30-04-2015].
- Van Buuren, J., 2010. Private Security Ethics: Reintroducing Public Values, em Boer e Kolthoff, eds., *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 165-187.
- Vaux, T. et al., 2001. *Humanitarian Action and Private Security Companies*. London: International Alert.
- Verweij, D., 2010. Military Ethics: a Contradiction in Terms? em Boer e Kolthoff, eds., *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 121-139.
- Waltz, K., 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Warner, J. e Asch, B., 1995. The Economics of Military Manpower, em Hartley e Sandler, eds., *Handbook of Defense Economics*. Amsterdam: Elsevier Science, pp. 347-398.
- Weber, M., 1995. *Économie et Société*. Paris: Pocket.
- Wendt, A., 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, O., 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Wrigley, C., 1999. *The Privatization of Violence: New Mercenaries and the State*. CAAT.
- Zarate, J. C., 1998. The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law, and the New World Disorder. *Stanford Journal of International Law* n.º 34, pp. 75-162.