

Empresas Militares

Jorge Silva Paulo

Capitão-de-Fragata. Professor de Economia da Empresa

Resumo

Os europeus têm cada vez mais fins e tarefas a que afectar os seus recursos, e a competição sobre os mesmos e a menor percepção de ameaças aumentaram a escassez sentida pelos militares, que passaram a ter de fazer missões de gestão de crises e apoio humanitário (Missões de Petersberg), quando a defesa do estado contra ameaças externas é a vocação natural das FA, meio polémico e economicamente ineficiente de efectuar aquelas missões. A eficiência económica será mais bem servida por contratos com privados para missões com baixa intensidade de violência, mas pondo em causa o dogma weberiano de monopólio da violência legítima do estado. Este dogma já foi superado em funções de segurança interna, com uma adequada e sólida regulação, com ganhos consensuais; pode assim inspirar a mudança no nível externo, que passa por incentivar a criação e sustentabilidade de empresas de serviços de segurança e defesa, substituindo o modelo incerto e desregulado de recurso *ad-hoc* a mercenários ou empresas de fachada. Existe um mercado de serviços de segurança e defesa, com oferta e procura, ainda que não seja claramente reconhecido, e ele pode servir para melhorar a afectação de recursos na Europa, desde que seja bem regulado e funcione onde tem vantagem sobre as FA.

Abstract

The tasks to which the Europeans are assigning their resources are growing, and the competition on them and a lesser perception of threats have increased the scarcity felt by the military, who are now asked to do crisis management and humanitarian relief tasks (Petersberg Missions), unlike state defense against external threats, the primary concern of the military, a contentious and economically inefficient resource to employ in many of these tasks. Economic efficiency may be better served by contracting with the private sector tasks with low intensity of violence, albeit at the cost of the weberian dogma of the state monopoly of legitimate violence. This dogma has been superseded in internal security tasks, with an adequate and solid regulation, whose gains are consensual; it can thus inspire a change on the external level, by incentivating the creation and sustainability of private security and military firms, replacing mercenaries and false firms as the supply in the market. The market of security and defense exists, it has supply and demand, although it is not widely acknowledged, and it can help improve the allocative efficiency in Europe, as long as it is well regulated and works where it has advantage over the military.

Introdução

São cada vez mais escassos os recursos financeiros e as pessoas necessários para realizar operações militares, o que exige cada vez maior eficiência na sua afectação. As sociedades modernas têm cada vez mais fins, objectivos e tarefas a que afectar os seus recursos, gerando uma intensa competição sobre os mesmos, que são sempre finitos e, por consequência, escassos. Não é nova a competição por recursos escassos, mesmo nas funções básicas do estado - é velho o “dilema da manteiga e dos canhões”. Novas serão a intensidade da pressão concorrencial sobre os recursos a afectar às Forças Armadas (FA), pela falta de ameaças percebidas pela população na Europa, e sobretudo as soluções tecnológicas e jurídicas para necessidades antigas, em geral cada vez mais caras.

É neste enquadramento de fundo que tem de ser vista a questão actual da privatização da violência legítima, cristalizada no recurso a empresas militares e de segurança, pelos governos, para desempenhar funções que é tradicional associar apenas ao estado. De tal modo é assim, que o seu antecessor, o mercenário, embora tendo uma tradição mais longa do que as FA nacionais, tem hoje uma conotação negativa, devido a factos com poucas décadas.

Neste artigo analisa-se esta questão, recorrendo em larga medida ao raciocínio económico, e numa perspectiva positiva. Conclui-se com a proposta de considerar o emprego destas empresas, em vez das FA nacionais, em missões de baixa intensidade de violência - de gestão de crises e de manutenção de paz -, sujeitas a uma regulação realista, mas que será desejável criar.

As Forças Armadas: uma solução racional e económica para a defesa

Existe um espaço legítimo para as empresas militares no mundo actual. Para o provar, há que entender a natureza das FA nacionais, matéria que se explora a seguir.

Preferência por soluções nacionais¹

A defesa tem as propriedades de **bem² público³** (de **não-exclusão⁴** e de **não-rivalidade** ou **indivisibilidade⁵**), o que justifica a provisão pelo estado, devido ao **problema da boleia⁶**, ou **borlismo**. Dado que são os cidadãos de um estado que procuram e usufruem da defesa é justo que sejam eles a suportá-la, o que fazem pelos impostos e pela conscrição.

Entretanto, a defesa pode ser produzida por operações militares, as quais são específicas, complexas e envolvem altos riscos; basta isso para tornar muito oneroso e difícil, se for viável, formar bons contratos para o efeito com privados, ou estados estrangeiros, todos com interesses e preferências próprios, pois:

- Está em causa a sorte e o futuro duma sociedade, valores quase absolutos. A remuneração pedida por quem defenda outros medir-se-á em território, incluindo

1 Segue de perto Paulo (2002) pp. 33-52.

2 Não necessariamente por ser tangível, mas por ser procurado e apreciado pelas pessoas. Por analogia, define-se mal público com as mesmas propriedades do bem público, só que é activamente rejeitado (isto é, merece procura negativa) pelas pessoas; cf. Samuelson, Nordhaus (1992) p. 377. Contudo, dada a natureza intangível, a defesa é um serviço e não um bem.

3 Os bens privados gozam das propriedades opostas: são divisíveis e é possível excluir do consumo individual quem não o pague. Note-se que não é por servir a muitas pessoas que algo se torna em bem público: os bens públicos distinguem-se dos privados pela natureza objectiva das características dos bens e não pela utilidade que dão às pessoas; assim, a evolução tecnológica pode fazer com que bens públicos deixem de o ser; cf. Barbosa (1997) pp. 11-12. Por exemplo, o pão serve à grande maioria das pessoas, não é bem público puro nem impuro, mas privado: é divisível, o consumo por uma pessoa exclui o de outra e é possível pagar o consumo individual.

4 Não é comportável excluir do seu consumo quem não pague directamente por eles; por isso, a defesa é (em geral) suportada por impostos. Cf. Barbosa (1997) p. 9.

5 Uma vez disponíveis para consumo por uma pessoa, podem ser consumidos por mais sem nenhuma perder por isso; isto é, é zero o custo marginal de servir mais um consumidor, e que se mantém até haver congestionamento; cf. Barbosa (1997) pp. 8-10. Este critério é muito restritivo, o que lhe retira utilidade prática; por isso, mesmo em análises teóricas, tende a aliviar-se definindo-se bens públicos puros e bens públicos impuros - estes servem uma grande parte do publicum, mas não todo. A defesa será um dos bens públicos menos impuros que há.

6 O problema da boleia consiste em usufruir dos benefícios de um produto sem suportar os custos correspondentes. Quem consome sem pagar tem um almoço grátis; mas, dada a escassez de recursos, há sempre quem paga o que é grátis para outros. Consumir à espera que outrém pague será imoral e não deverá ocorrer; mas ocorre e é importante para a manutenção e a coesão de uma comunidade resolver os problemas de boleia que nela ocorrem. Faltam incentivos ao sector privado para produzir bens públicos como a defesa, pois o borlismo torna difícil obter receitas (da venda aos respectivos consumidores) que cubram o custo de produção, e em que os custos indirectos são elevados e muito rígidos à baixa. A produção privada de bens públicos para oferta no mercado faz-se em quantidade subóptima, tornando o mercado uma opção economicamente ineficiente; há uma falha do mercado. Ver Barbosa (1997) p. 28.

riquezas naturais, ou perda de autonomia política⁷, pois sabe que quem procura está disposto a pagar muito.

- Depois, as operações militares exigem a disponibilidade da própria vida. Não há muitas pessoas com essa disponibilidade, pois o risco de morrer reduz a utilidade esperada por quem defenda outros por remuneração terrena, e que a pode tornar inútil; já Machiavelli alertava para o provável fraco empenho dos guerreiros profissionais em combate⁸:

“As [tropas] mercenárias e auxiliares⁹ 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.”

E mais à frente¹⁰:

“Estas tropas [dos aliados] podem ser úteis e boas para os seus senhores, mas para quem as chama 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.”

E, por fim¹¹:

“Porque 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.”

7 Não tem que se tratar de perda de independência ou de soberania, cristalizada na perda dos símbolos formais da nação (como a bandeira ou o hino nacional); basta que os dirigentes tenham que consultar outra entidade externa antes de tomarem as suas decisões.

8 Cf. Machiavelli (1996) p. 77 (tradução livre).

9 Machiavelli chama auxiliares às tropas dos aliados.

10 Cf. Machiavelli (1996) pp. 82-83 (tradução livre).

11 Cf. Machiavelli (1996) p. 54 (tradução livre).

Em contrapartida, a decisão de arriscar a própria vida pode custar menos caso se baseie no patriotismo ou na fé religiosa, cuja 'remuneração' não é terrena, e pode ocorrer só após a morte¹².

A contratação da defesa a aliados de circunstância pode ainda trazer custos no longo prazo, pois quem preste serviços a um estado numa ocasião pode vir a prestá-los a um vizinho noutra, e pode passar-lhe informação vital que colocará o primeiro em risco; se for possível em tempo útil, uma política de defesa e de redução do risco pode sair muito mais cara do que a auto-suficiência.

Enfim, o modelo da nação em armas apela ao povo para a defesa do que é seu, e faz sentido - ainda que seja discutível - defini-lo como um sacrifício (um custo distribuído por todos), a favor do bem-comum. De resto, custa mais (em sentido lato) remunerar terceiros pela produção da sua defesa do que ter FA nacionais (apenas profissionais ou recorrendo à conscrição); por isso, a maioria dos estados entendem que a provisão da defesa nacional, pública e por nacionais, é mais económica¹³.

*Produção pública verticalmente integrada*¹⁴

A integração vertical - isto é, a unidade de produção e direcção - na realização de operações militares, por oposição à aquisição descentralizada de serviços individuais no mercado, é uma questão afim da anterior e a considerar neste âmbito¹⁵.

Muitas organizações adquirem no mercado de produtos acabados (*off-the-shelf*) ou caso-a-caso por **contratualização** (*outsourcing*¹⁶ ou *contracting-out*¹⁷) os recursos de que necessitam para as suas actividades produtivas, pois os **custos de transacção**¹⁸ e os **custos**

12 Note-se, contudo, que está implícito um cálculo racional, de custos e benefícios individuais.

13 Embora poucos estados tenham capacidade suficiente para opor-se a ameaças e reduzirem riscos que concluem existirem; a grande maioria suprirá as lacunas por contratos com entidades privadas ou por meio de alianças.

14 Segue de perto Paulo (2002) pp. 33-52.

15 Ver a descrição do modelo hipotético de obtenção descentralizada de defesa, proposto por Abba Lerner em 1942 em Hitch McKean (1960) pp. 221-224. Embora indirectamente, a presente subsecção analisa as debilidades do referido modelo descentralizado, aliás nunca colocado em prática.

16 Aquisição de serviços no exterior da organização.

17 Contratação com entidades privadas de serviços antes prestados pelo estado.

18 Custos de colocação ou obtenção dos produtos no mercado: "search and information costs, bargaining and decision costs, policing and enforcement costs", cf.Coase (1960) p. 6. Na defesa, os custos de transacção

de agência¹⁹ devidos aos contratos a fazer com os fornecedores superariam os custos da produção interna²⁰:

*"[...] 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."*²¹

A eficiência na afectação de recursos e o ganho na contratualização exigem dos contratos:

- Muitíssimo pormenor, explicitando clara e inequivocamente resultados a obter, controlos e limites a observar, prémios e penalidades.
- Complexidade, porque está em causa a aplicação da violência sobre pessoas.
- E falta de uniformidade, pois têm de ser específicos para cada operação.

Ou seja, bons contratos terão de ser completos, claros e à medida do cliente – e, no caso da defesa, muitíssimo difíceis de conceber previamente; por isso, as alianças fazem-se com estados com valores civilizacionais e culturais afins, e que assegurem uma relação boa e duradoura.

Além disso, a negociação desses contratos envolve discussões entre as partes, cuja duração e dificuldade é mais do que proporcional à complexidade da matéria; isso faz com que os custos de transacção excedam o somatório dos custos individuais dos contratos²² (as organizações que os têm de negociar e gerir são mais complexas e mais difíceis de coordenar, logo mais caras).

são os custos da procura e da remuneração dos fornecedores, e os custos de especificação e negociação dos contratos. Para uma caracterização mais detalhada, ver Williamson (1985).

19 Custos de acompanhamento, inspecção e solução de conflitos sobre os contratos.

20 Na análise económica, estas comparações fazem-se sobre extensos períodos, como o longo prazo e ciclo-de-vida, e inclui todos os custos e benefícios relevantes, e não só aqueles inseridos numa dotação orçamental.

21 Cf. Coase (1960) p. 6.

22 Devido à Lei dos Grandes Números; cf. Barbosa (1997) pp. 31-36 e pp. 39-41.

Também os custos de agência crescem mais depressa do que o número de contratos, com a agravante do **risco moral** (*moral hazard*²³); de facto, mesmo que a rivalidade entre fornecedores limite os preços, os custos de agência podem não baixar, devido ao risco moral, sob a forma de **oportunismo pós-contratual**²⁴. Para evitar que o fornecedor abuse da sua vantagem é necessário fiscalizar apertadamente as suas actividades, com elevados custos; no fim, a fiscalização pouco se distingue da realização das operações pelo cliente-contratante, que é o que este visa evitar.

Para baixar os custos de transacção e de agência há que reduzir o número de contratos: só um contrato com um fornecedor (*prime contractor*), que aceite ser responsável por subcontratar e integrar os vários serviços especializados e os bens intermédios. Isto é, o povo delega nos órgãos do seu estado (de direito democrático) a responsabilidade de organizar e dirigir as suas FA, como entidade unitária nacional, para que elas o defendam de ameaças externas (mesmo que planeadas e concretizadas internamente, terão, no mínimo, um forte apoio externo²⁵), através de operações militares; raramente um povo confia a sua defesa a estrangeiros, ou descentralizada-

mente. Além disso, quando, como no caso da defesa, existem elevados riscos e incerteza, activos humanos específicos e valores superiores, a unidade e o **poder de direcção**²⁶ são vitais. A maior qualificação das pessoas pode permitir realizar actividades mais complexas e até com alguma autonomia, mas é sempre essencial existir quem, desde um centro de informações e tomando em conta os impactos das actividades, actualize os objectivos, reduza a incerteza de quem executa e assuma a responsabilidade pelos resultados, perante o nível superior de decisão e, em última análise, perante o povo, de quem deriva a legitimidade para a actuação em causa²⁷:

23 “O problema do *moral hazard* 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 acções do agente”; cf. Mateus, Mateus (2002) p. 655.

24 Assumir uma postura cobarde, como sugeria Machiavelli, com o efeito de aumentar a duração do contrato.

25 Uma localização externa ou à distância é essencial para que quem ameaça possa efectuar um planeamento menos sujeito a observação e potencial esvaziamento pelos alvos.

26 “O poder de direcção consiste na faculdade de o superior dar ordens e instruções, em matéria de serviço, ao subalterno”; cf. Amaral (2000) p. 641; e acrescenta que este poder é “inerente ao desempenho das funções de chefia” (p. 642).

27 Cf. Drucker (1997) p. 4.

“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”.

As grandes exceções

Mas importa reconhecer que há duas grandes exceções: as alianças militares, como a NATO ou com um estado estrangeiro (**islandiização**); e privados²⁸. Estes casos trazem a situação de provisão pública e (para o estado beneficiário) produção privada. Pode achar-se chocante admitir sequer o tema²⁹, mas basta pensar em estados cujas FA se desagregaram numa guerra civil, para quebrar o dogma e admitir que mercenários ou empresas militares poderão ser a única forma de pacificar regiões nas quais governos estrangeiros não queiram intervir.

A mudança

Depois de a guerra ter começado pelo combate corpo a corpo, no qual era essencial a bravura e a capacidade físicas, a necessidade de reunir e articular muitos combatentes criou necessidades de coordenação e comando, e exigiu a **divisão do trabalho**, a fim de aproveitar a **vantagem comparativa**³⁰ dos actores. Com esta, e a necessidade de aprofundar técnicas e aumentar a eficácia e a eficiência das actividades bélicas, surgiram a especialização e a profissionalização³¹. A profissionalização e a correspondente remuneração das actividades bélicas atingem um ponto alto na Europa do século XVIII, marcada pelo conceito de soberania dos estados, governados por monarcas absolutistas³²:

28 É ‘privado’ para um estado, pois um estrangeiro, neste contexto, também não visa os seus fins comuns e gerais.

29 Nesse sentido, ver Silverstein (1997); Wrigley 1999); Markusen (2001); Leander (2002a); ICIJ (2002a); ICIJ (2002b).

30 Para a caracterização deste conceito, ver Krugman, Obstfeld (1997) pp. 13-35.

31 Ver Rapoport (1974) p. 211.

32 Cf. Rapoport (1974) p. 217.

“To the monarchs, war was a normal, legal instrument in pursuit of specified, limited goals. To the generals it was the practice of a profession. Civilian populations were little involved (patriotism had not yet been invented).”

O modelo dos **mercenários**³³, ou profissionais *free lancer* da guerra, tem custos, pecuniários e não só, significativos, dado que o seu treino e manutenção eram caros, e a colecta de impostos era reduzida. Mas era a norma até ao século XIX³⁴, e muitos estados os usaram³⁵:

“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.”

Em especial, ficaram muito famosos os *condottiere* das repúblicas italianas contemporâneas de Machiavelli, e no qual este se baseia para tirar as conclusões abaixo citadas. E ainda é famosa, hoje, a **Guarda Suíça**³⁶:

“The Pope is protected by the Swiss Guard, the evolution of a regiment hired in 1502 to fill out the forces of Pope Julius II.”

A Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688) e, sobretudo, a Revolução Francesa (1789) e as Guerras Napoleónicas (1793-1814) politizaram e difundiram causas³⁷ pelas massas. A lealdade a estas causas e ao seu país, o **patriotismo** ou **nacionalismo**, deram origem ao direito e ao dever de cada um defender a sua pátria, a sua nação e o seu estado; esse direito e esse dever tornaram-se factores mobilizadores das populações³⁸:

“[...] 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 [...]”

33 “O militar que se alista numa força armada, fora do seu Estado ou Nação, mediante retribuição estipulada por contrato”; cf. Mercenário, VELBC (1972); vol.13, col. 371.

34 Para uma narrativa crítica de vários casos, desde a Antiguidade Clássica aos nossos dias, ver Schelling (1966); Fawcett, editor (1999); Davis (2000); e Singer (2003).

35 Cf. Davis (2000) p. 172.

36 Cf. Singer (2003) p. 27.

37 Como a ideia de “Liberdade, Igualdade, Fraternidade”, de “la patrie”, ambas em França, e de “volk” na Prússia.

38 Cf. Herz (1951) p. 68.

A **nação em armas**³⁹ passou então a constituir a principal fonte (e também a mais barata, pecuniariamente) de recrutamento de militares⁴⁰:

“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, [...]”

Porém, Machiavelli já defendia no século XVI a superioridade da ideia de nação em armas⁴¹:

“[...] 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; [...]”

A invenção do patriotismo ‘democratizou’ a guerra, ao torná-la (apesar dos pacifistas) uma questão da nação: esta intervém não só no combate mas também na preparação, planeamento e apoio logístico – daí a ideia de **guerra total**. Neste quadro, apesar de ser a excepção histórica, a nação em armas satisfaz bem os requisitos que lhe deram origem.

Claro que a conscrição tem gozado da preferência de muitos governos, porque, para eles, é pecuniária e orçamentalmente mais barata – a remuneração dos conscritos é mais baixa do que a dos profissionais –, e mais simples – procurar e recrutar voluntários tem um grau de incerteza que o recrutamento obrigatório elimina. Mas a análise de custos-benefícios deve considerar mais do que as dotações orçamentais directas, para incluir todos os custos e benefícios sobre a sociedade.

39 Modelo assente no recrutamento obrigatório e na exclusão de estrangeiros para as FA, de acordo com o princípio de que quando existem ameaças à segurança de um país – ou santuário – devem ser, por direito e por dever, os respectivos cidadãos a tratar da sua defesa.

40 Cf. Rapoport (1974) p. 218.

41 Cf. Machiavelli (1996) p. 78 (tradução livre). “Na tradição, o maquiavelismo ficou a designar o conjunto de procedimentos amorais que visam adquirir e manter o poder, e o próprio analista adquiriu a imagem da amoralidade. Não parece justa esta consequência, porque Machiavelli distinguiu aquilo que lhe parecia a realidade da competição política, da apologética que também faz a favor de um Estado constitucional, com divisão e equilíbrio de poderes [...]”; cf. A. Moreira (1997) p. 28.

A nação em armas retirou espaço ao mercenário, que se tornou apenas num combatente por conta própria ao serviço duma organização militar distinta das FA do seu país⁴²; à luz de certos instrumentos de direito internacional (ver abaixo) isto passou a ser um modelo ilegítimo de uso da violência. Os conscritos e os militares podem ser bem remunerados, e serem tão ou mais repugnantes ou violentos que os mercenários, mas o seu mau nome actual deve-se às acções de alguns, especialmente mas não só nos anos 1960-70⁴³, contra a autodeterminação de povos e apoio a ditaduras, por vezes contra as FA dos seus próprios estados de origem, envolvendo um grosseiro desrespeito dos direitos humanos, e pela sua colaboração em ingerências nos assuntos internos de estados⁴⁴. Contudo, é de notar que estas acções se dão no contexto da Guerra Fria.

Mas esta trouxe a mudança dos requisitos do uso da violência na política (a defesa da pátria, da nação que sobre ela vive e do estado): hoje, incluem a intervenção onde a vida humana esteja a ser destruída em massa, ou haja grande probabilidade de vir a ser. Não custa imaginar que danos ecológicos venham a constituir razão de intervenção pela violência num futuro próximo.

Acresce ainda que, apesar do seu fim pacífico, as novas missões são muito mais onerosas do que pode parecer, e não deixaram de ter custos humanos. E se as pessoas afirmam em sondagens que é necessário 'alguém' acorrer a resolver crises humanitárias e guerras civis, poucas mostram compreensão e tolerância com os custos humanos, especialmente se forem sociedades distantes e pobres⁴⁵. Se é possível detectar algum egoísmo e dualidade de valores nestas posições, não é de desprezar a dificuldade que um governo tem de explicar, a pessoas livres e respectivas famílias (compondo um grupo significativo de eleitores), que fronteiras ou que pessoas vão defender e pelos quais poderão ter que morrer⁴⁶. E não será muito mais fácil explicar e convencer militares profissionais e respectivas famílias, um conjunto também significativo de eleitores,

42 Os Gurkha nepaleses e os estrangeiros das Legiões Francesa ou Espanhola não são considerados mercenários pelo direito internacional, pois são membros das FA, respectivamente, do Reino Unido, da França e da Espanha.

43 "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."; cf. Davis (2000) p. 182.

44 Cf. O'Brien (2002) p. 8. O mau nome deveu-se às acções de pessoas como o irlandês Mad Mike Hoare, o belga Christian Tavernier, ou o francês, Bob Denard, em guerras civis e golpes de estado em África.

45 Ou se nem for fácil encontrar uma língua geral comum.

46 Para usar a expressiva frase do Professor Adriano Moreira.

e que também tende a ser facilmente referenciável pela comunicação social, por se concentrarem em determinados aglomerados urbanos.

Por outro lado, não custa demonstrar que é economicamente mais eficiente e socialmente menos polémico resolver um conflito antes dele deflagrar em pleno⁴⁷. Mas há intervenções que serão menos onerosas se realizadas por privados⁴⁸:

“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.”

Ou, segundo outro exemplo que foi amplamente debatido em público⁴⁹:

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

Como é sabido, não é elevada a eficácia das operações da ONU⁵⁰:

“From the first disastrous mission in the Congo in 1961 through to the present, [2000] the ‘Blue Helmets’ have yet to end a war.[...]

Why have the UN peacekeepers been so uniformly unsuccessful? Because history has shown us quite clearly that soldiers and armies can win battles and defeat their enemies, but they cannot end wars. That must be a political function.”

Só que a redução dos dispositivos e das despesas militares nos estados ocidentais⁵¹ diminuiu a capacidade das suas FA acorrerem às novas crises, ao ritmo a que elas têm surgido após o fim da Guerra Fria (1990). São problemas a mais para os recursos que as sociedades ocidentais estão dispostas a afectar à sua solução e que os políticos se sentem capazes de defender⁵²:

47 Ver Brown, Rosecrance (1999) pp. 221-226.

48 Cf. Spicer (1999) p. 23.

49 Cf. Shearer (2001).

50 Cf. Davis (2000) p. 173.

51 Além destes são totalmente excepcionais e circunstanciais os exemplos de outros países capazes de realizar estas missões; importa citar uma dessas excepções: a Nigéria.

52 Cf. Spicer (1999) p. 16.

“The world’s political leaders are afraid of political or military involvement in the world’s endemic conflicts because they don’t want the bodybags 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.”

Poderá diminuir-se o valor da anterior citação por ter origem numa pessoa com interesses materiais no sector, já as seguintes mostram que esta conclusão tem mais apoio:

“[...] little evidence suggests that the leading powers will militarily re-engage in regions unless they have strategic importance.”⁵³

“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.”⁵⁴

Além disso, o emprego de FA em missões na fronteira entre operações de polícia e operações militares de baixa intensidade é uma forma ineficiente de afectar recursos, já que a preparação, o apoio logístico e de meios materiais muito mais sofisticados das FA⁵⁵ são muito dispendiosos e, frequentemente, em total desproporção face às necessidades concretas⁵⁶ (como sugere a citação sobre Angola). Sem esquecer que a mobilização das FA das bases para os teatros de operações, dado o volume de equipamento a deslocar e o sistema de apoio logístico a estabelecer, demoram, por vezes até mais do que a situação toleraria.

Tal desproporção poderá até induzir um **dilema de segurança**⁵⁷ local: as pessoas afectadas pela crise humanitária (situação típica que justifica uma intervenção militar de

53 Cf. Singer (2003) p. 231.

54 Cf. Adams (1999) p. 115.

55 Em linguagem económica, as missões militares (onde o emprego da força tem média ou alta intensidade) são muito mais capital-intensivas do que as acções de baixa intensidade e policiais.

56 Sem dúvida que as situações implícitas nesta análise são muito voláteis e, mesmo quando parece imperar a calma, pode estar em fermentação alguma crise, cuja expansão pode não ser controlável senão por FA.

57 O paradoxo ou dilema da segurança (security dilemma) cuja formulação original se pode encontrar em Herz (1951) e aprofundada em Jervis (1976) e Jervis (1978), consiste em as iniciativas tomadas por uma entidade para aumentar a sua segurança, não deixarem indiferentes os vizinhos: estes formam uma percepção do aumento de protecção da primeira, e concluem se esse aumento só visa a defesa ou se pode ter fins ofensivos; neste caso, procuram armar-se e gera-se uma corrida aos armamentos, ou mesmo um conflito armado. Por exemplo, é de admitir que numa missão de manutenção de paz, as populações locais vejam as forças estrangeiras como uma ameaça, sobretudo quando estas estejam muito armadas e a sua presença seja muito intrusiva - condições estas que são hoje típicas e necessárias para a protecção das FA modernas.

baixa intensidade) podem sentir que as FA, em princípio pacificadoras, são uma ameaça à sua segurança; pensarão que irão resolver pequenos conflitos e erros menores com uso excessivo da força – os militares são treinados para a usar, e não para ser pacientes e confiarem nas virtudes do diálogo – e os meios que têm quase excluem alternativas⁵⁸; e se nada fazem, para evitar a ideia de desproporção de meios face aos problemas, acabam por permitir a desordem e dar espaço aos desordeiros. Além disso, não é fácil expelir a ideia, formada pelos locais, duma força militar ser ocupante.

Há ainda outras mudanças sociais e tecnológicas que forçam a uma evolução:

- O desenvolvimento tecnológico e o nível de sofisticação dos sistemas exigem um nível profundo, mas eclético, de profissionalização para atingir eficácia e eficiência (elevados padrões de desempenho a custos aceitáveis).
- As populações dos estados de direito democráticos não sentem ameaças externas e, ainda mais, duvidam que a defesa nacional se possa fazer longe dela ou preventivamente.
- O avanço das privatizações e da obtenção de bens e serviços fora das FA tem alargado a dependência destas em relação a entidades privadas; de certa forma, era de prever que a privatização chegaria a áreas mais sensíveis da segurança e da defesa.
- Por fim, o colapso dos estados colectivistas e o aprofundamento do estado de direito tem vindo a delimitar mais finamente a esfera de autonomia individual – e, a par, têm vindo a ser postos em causa os pressupostos filosóficos da conscrição. É especialmente difícil de justificar o recurso à conscrição numa sociedade livre e em paz⁵⁹.

Operações militares por privados

O papel tradicional do estado

A vocação das FA nacionais para defender um estado de ameaças externas, obriga-as a ser capazes de dissuadir e retaliar, até nos mais altos níveis de intensidade da violência;

58 Nesse sentido, ver Bronson (2002).

59 Ver Warner, Asch (1995) pp. 373-379; e Paulo (2003).

é essencial não perder de vista que o poder militar resulta da capacidade de infligir custos e causar danos⁶⁰:

"[...] 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 [...]"

Max Weber e outros⁶¹ reconhecem-no implicitamente, quando consideram que um estado tem como característica constitutiva o **monopólio da violência legítima**⁶²:

"[...] une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative reventique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime."

Nesta lógica, só ao estado deve caber a aplicação legítima da violência: as actividades de milícias privadas, mercenários ou empresas militares (ainda que sejam legais) são consideradas ilegítimas e prejudiciais às sociedades. Esta lógica não se confunde com as visões colectivistas, que afirmam estas posições (excepto quando se trata de grupos amigos, designados de libertação ou opostos ao capitalismo, e à 'globalização'; nestas condições, no passado, como hoje, até pode haver, para estas correntes, mercenários bons - mas com outro nome, politicamente correcto).

Os preconceitos do lucro e da privatização

Também para muitos, privatização e lucros são conceitos que não conseguem associar a FA e a serviços públicos, mais por preconceito do que com razões sólidas⁶³. Por isso, é fácil encontrar na comunicação social expressões como 'privatizar é entregar a alguns o que é de todos', nem custará imaginar outras como 'serviços de defesa significa mercenários e mercenários/'soldados da fortuna'/*dogs of war* significa mau. Mas a prática insistente do 'ser' ou do 'dizer alto' não cria o 'dever ser';

60 Cf. Schelling (1966) p. 2.

61 Nesse sentido, ver Leander (2002b). Também Joseph Stiglitz defende que os dois elementos essenciais do estado são os poderes de coerção e os fins gerais; cf. Stiglitz (1993) p. 37.

62 Cf. Weber (1995) p. 97.

63 Trata-se de uma discussão fascinante, mas deslocada neste ensaio.

nem devem confundir-se meios com fins: se o que se visa é defesa e segurança, há que procurar a melhor solução com espírito aberto, dentro dos valores culturais e civilizacionais, sem excluir nenhuma dogmaticamente. O facto dos exemplos concretos se localizarem neste ou naquele continente, ou terem algo de inusitado, não deverá obstar a tentar perceber o que está em causa e que méritos e aplicabilidade têm. Seja como for, quem procure provar o contrário não deixa de enfrentar uma audiência adversa⁶⁴:

"[...] 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."

Contudo, o fim lucrativo é um meio, de eficácia comprovada, para motivar as pessoas e obter eficiente afectação de recursos e crescimento da riqueza; por isso mesmo, cada vez mais pessoas reconhecem a validade noutras organizações de numerosos aspectos da gestão de **empresas**⁶⁵. E isso contribui para afirmar que a privatização tem um lugar na mudança que abaixo se propõe, aliás com um suporte razoável de literatura jornalística, técnica e científica⁶⁶, e propostas sérias⁶⁷:

"[...] 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 nonsovereign private market. [...] The emergence of a privatized military industry may well represent the new business face of warfare."

O *outsourcing*, o *contracting out* e a privatização são políticas que envolveram muitas reacções negativas, mas têm sido assimiladas pelas sociedades, por se reconhecerem os ganhos que trazem. A privatização tem avançado desde os anos 1980 em muitos

64 Cf. Mandel (2000) p. 147.

65 Uma empresa é "uma organização que combina capital, trabalho e técnica para produzir bens e serviços, a fim de serem vendidos num mercado mediante um preço, com vista a obter lucro"; ver Amaral (2000) p. 366.

66 Nesse sentido, ver Micklethwait (1982); Harker (1998); Keegan (1998); Shearer (1998); Zarate (1998); Brauer (1999); Isenberg (1999); Fabricius (2000); Forsyth (2000); Isenberg (2000); Lilly (2000b); Marguin (2000); Mbogo (2000); Schulhofer-Wohl (2000); M.dos Santos (2001); Creehan (2002); HC (2002); Selba, Jobarteh (2002); Smith (2002); Bourge (2003); Fidler, Catán (2003); Sidos (2003); e Singer (2003).

67 Cf. Singer (2003) p. 18.

sectores (na Europa, tradicionalmente dependentes dos governos), por se ter concluído que a produção pelo sector público é, muitas vezes, ineficiente e ou ineficaz.

Também as FA já abandonaram, na maioria dos estados ocidentais, a produção interna de bens e serviços, e a ideia de auto-suficiência, em favor da exploração da divisão do trabalho e dos princípios da vantagem comparativa e da vantagem competitiva – quer dizer, no caminho da eficiência económica. Deixaram de ser contestadas a existência e a legitimidade de mercados de factores, nos quais as FA obtêm recursos para a sua actividade produtiva. Analogamente, já não é contestada a prestação de serviços de segurança de instalações e de pessoas por entidades privadas (em países como a Dinamarca e o Reino Unido, é quase igual o número de polícias e de agentes privados de segurança⁶⁸); já nem as funções das polícias são apanágio exclusivo do estado, se é que alguma vez o foram⁶⁹.

O paralelo com a segurança privada de instalações não pode deixar de ser invocado: a antiga ideia de monopólio da violência legítima no estado (neste caso, através das polícias), há muito que foi quebrada e criaram-se numerosas empresas de segurança de bens e pessoas (sujeitando-as a regulação não-asfixiante), integrando-as na vida normal das sociedades⁷⁰, e aumentando o emprego. Apesar de ter havido reacções, não se pode dizer que isso tenha causado convulsões nem grave turbulência social, e os problemas que existem com pessoas nessas áreas surgiram, provavelmente, no estado, pois a causa estará mais na natureza violenta das pessoas em questão. De facto, hoje existem unidades militares, até em Portugal, cuja segurança é feita por empresas civis, tão bem e mais barata.

Privados em acção

Por outro lado, sem a privatização da segurança estariam em risco bastantes missões privadas de apoio humanitário, ou a segurança de trabalhadores e instalações de

68 A fracção de efectivos públicos sobre o total de agentes de segurança é: EUA, 42%; Reino Unido, 53%; Dinamarca, 55%; Alemanha, 60%; Portugal, 74%; França, 76%; Espanha, 78%; Itália, 86%; e Grécia, 95%. Cf. Beauvau (2002) p. 10.

69 Nesse sentido, ver Beauvau (2002) pp. 10-12.

70 Claro que existem abusos e crimes cometidos por empregados dessas empresas; a sua actividade atrai elementos menos bons da sociedade – como atraía quando ela era realizada pelas APN, já que é delas que tendem a vir tais elementos –, e é por isso mesmo que se requer adequada regulação.

empresas muito expostas, como a exploração mineira⁷¹. A relação entre ESMP e o apoio humanitário surpreenderá alguns⁷²:

"[...] 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 [...]"

Ou, segundo outro autor com experiência directa⁷³:

"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."

Actualmente, é mais comum a privatização da violência por recurso a mercenários e milícias do que a ESMP, pela flexibilidade que permite, num ambiente de secretismo e clandestinidade⁷⁴. Mas o simples aparecimento das PMC nos anos 1990, sugere uma mudança de fundo sobre o mercenário, *free lancer, ad-hoc*, sem escrúpulos e que combate por uma elevada remuneração⁷⁵.

Tudo isto não significa que se ignorem os riscos, por exemplo, de entidades privadas obterem (e virem a usar!) armas indesejáveis – embora deva ser mínimo, se elas estiverem integradas na sociedade; e dificilmente haverá melhor e mais eficaz motivo de integração do que a busca do lucro, sob regulação.

71 Nesse sentido, ver Lilly (2000a); Singer (2001); e O'Brien (2002) p. 8.

72 Cf. Leander (2003) p. 4.

73 Cf. Davis (2000) pp. 179-180.

74 Houve mercenários montenegrinos, sérvios bósnios, franceses, sul-africanos e angolanos na defesa do regime de Mobutu, no Zaire; cf. Ballesteros (1998). E ainda russos na Etiópia, ucranianos na Bósnia, Kosovo e Chechnia; cf. Kelly (2000).

75 Não é raro que mercenários contratados por governos sejam remunerados com longas e exclusivas concessões de minas de metais preciosos; cf. Douglas (1999) pp. 175-200. Ver também Chatterjee (1997); e Cilliers et al (1999).

Missões a atribuir a privados

Em geral, uma entidade deve obter externamente algo de que necessita para a sua actividade produtiva se a produção interna tiver uma razão de custos-benefícios superior; raciocínio que é válido para a obtenção de serviços de segurança e defesa por parte de um estado: este pode obter aqueles serviços por contratos com entidades externas privadas, em vez das suas FA, se estas não oferecerem a melhor relação de custos-benefícios⁷⁶. De facto, as FA tradicionais poderão não oferecer a solução mais económica para todas as missões, porque:

- São meios muito caros.
- Demoram muito tempo (meses) a posicionar-se onde são precisas hoje em dia.
- Estão pouco vocacionadas e treinadas para o uso da força com baixa intensidade; a sua maior vocação é a ocupação de território, ou o combate a um ocupante para o desalojar.

Assim, as pessoas numa sociedade podem melhorar o seu bem-estar, se admitirem que a tese do monopólio da força legítima pode ter uma nova interpretação: ao estado caberá o monopólio da responsabilidade e da provisão da força legítima, mas deixará a sua produção a outras entidades, como **empresas de segurança e militares privadas**⁷⁷ (ESMP), quando não estejam em causa a defesa nacional propriamente dita. Não só pode aumentar a eficiência económica, como baixar a impopularidade de algumas missões em zonas distantes e pobres, podendo as baixas ser menos sentidas. Desde que sejam definidos bons contratos (mais fáceis do que em relação à defesa), e sendo bem reguladas, não se vê nada de fundamentalmente errado em que empresas prestem serviços militares a governos legítimos.

As **Missões de Petersberg**⁷⁸ ou, na NATO, *military operations other than war* (MOOTW), são tipicamente, missões de baixa e média intensidade, estão na fronteira entre acções de

76 Este é o tipo de análise, baseado no modelo de gestão empresarial, que uma empresa faz e que a leva a procurar no mercado certas actividades ou tarefas que não são críticas para o seu processo produtivo. E é também um tipo de análise que pode e deve ser aplicado nas APN para aumentar a sua eficiência, e prestar um melhor serviço aos cidadãos-contribuintes.

77 Também chamadas na literatura Transnational Security Corporations (TSC) e Privatized Military Firms (PMF).

78 Definidas na Declaração de Petersberg da União da Europa Ocidental (UEO) de 19-06-1992. Do nome do hotel-castelo perto da capital alemã (Bonn), onde se realizou a cimeira da UEO, que as sistematizou, e que

polícia e combate, não são fáceis de explicar aos contribuintes (que têm de as suportar) e, sobretudo, aos familiares dos militares envolvidos. E é muito difícil para as populações conciliar estas missões com o conceito de soberania que aprenderam na sua formação básica. Por isso, provavelmente, estão na primeira linha da privatização da violência legítima; julga-se que só o Reino Unido está a estudar sem preconceitos novas opções que passam pelas ESMP⁷⁹ para estas missões.

Podem sempre conceber-se e organizar-se FA para desempenhar Missões de *Petersberg* ou *MOOTW*, mas subsiste o problema de serem eficazes e eficientes a desempenhar as suas missões tradicionais – de que não são dispensadas – além das novas; tornar as FA capazes de fazer tudo, torna-as ainda mais caras e ineficiente o seu emprego. Note-se que não se mandam equipas de operações especiais de polícia controlar carros estacionados nas ruas⁸⁰: as suas capacidades superam em muito as necessidades da situação, o seu emprego é caro, e a desproporção traduz ineficiência na afectação de recursos.

Também com as polícias há problemas de eficiência, apesar de estarem mais vocacionadas para missões de apoio humanitário. O problema, neste caso, é que os quantitativos globais do seu pessoal não são dimensionados a contar com este tipo de missões transitórias, logo, o pessoal em serviço no exterior faz falta e gera tensões – e se forem dimensionados para estas missões, sendo transitórias, tem-se pessoal subocupado muito tempo.

A existência e expansão das ESMP num sector dominado pelo estado⁸¹ nos últimos duzentos anos, traduz a divisão do trabalho estratégico⁸² neste contexto⁸³:

“[...] countries importing security companies gain quick access, with seemingly no political strings attached, to needed military expertise during a crisis. 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'

são: missões humanitárias e de evacuação; missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz. Ver nº 2 do artº 17º TUE.

79 Nesse sentido, ver *The Economist* (2002) p. 36.

80 A menos que espere que eles estejam armadilhados ou relacionados com crime organizado; isto é, está em causa uma expectativa de um nível elevado de violência, para o qual as forças normais não estão bem preparadas.

81 Uma base de dados neste domínio consta de Isenberg (1997).

82 Tal como proposto por M. Santos (2001) p. 104, aplicando o conceito de divisão do trabalho estratégico referido entre outros por L. Santos (2001) pp. 141-156.

83 Cf. Zarate (1998) p. 75.

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."

E mais à frente⁸⁴:

"[...] the emergence of security companies represents a new form of state agency which will persist as long as governments need military aid."

Mercado de serviços militares

Goste-se ou não, há um mercado de serviços militares: a procura é composta por indivíduos, governos e organizações humanitárias, entre outros; e a oferta, por mercenários e ESMP. Sabe-se de 15 contratos de 1950 a 1989 e 80 após 1990⁸⁵, concretizados em África (Angola e Serra Leoa), na Ásia (Papua Nova-Guiné e Indonésia), na América do Sul (Colômbia), e na Europa (ex-Jugoslávia). O mercado será mal regulado, terá mau nome e exigirá uma prudente avaliação dos custos directos e, sobretudo, indirectos e no longo prazo⁸⁶. Mas existe e o seu crescimento sugere que a oferta está a satisfazer a procura (que não é pouca, embora não haja informação disponível sobre a dimensão do mercado ou os valores dos contratos). Falta uma boa e adequada regulação, e que as sociedades interiorizem o âmbito de actuação deste mercado.

Podem optar-se por ilegalizar este mercado e punir os infractores, criando um efeito dissuasor; simplesmente, o mercado cruza as fronteiras dos países e se num é proibido, noutro não o será e a oferta muda-se para outro país menos intrusivo e mais tolerante⁸⁷ - e não haverá falta de estados que os aceitem, porque há procura⁸⁸:

"[...] 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

84 Cf. Zarate (1998) p. 116.

85 Cf. HC (2002) pp. 28-38.

86 Nesse sentido, ver Lewis (1998); Lilly (1998); Sheppard (1998); Adams (1999); IA (1999); Brooks (2002a); Brooks (2002b); Smith (2002).

87 Não é legítimo ler aqui algum tipo de apoio do autor ao funcionamento de mercados ilegais; o que está em causa é reconhecer um facto, para depois determinar a melhor forma da sociedade lidar com ele.

88 Cf. Zarate (1998) p. 152.

preventing internal conflicts from becoming international in scope in countries often ignored by the rest of the world."

De facto, as pessoas têm uma capacidade infinita de imaginar e conceber e tratam de resolver os problemas que lhes surgem dos modos que crêem ser os melhores, dado os constrangimentos e a informação que possuem (racionalidade). Assim, desde que haja procura (existe necessidade), oferta contra remuneração (quem esteja a disposto a satisfazê-la, no âmbito duma troca), e desde que ambas se possam encontrar e acordar entre si livremente os termos da troca, há um mercado - apesar de ser socialmente reprovado ou operar na clandestinidade. Por exemplo, a oferta pode adoptar uma fachada legal à luz da jurisdição em que tem sede, mas realizar discretamente outra actividade, essa sim principal.

Eliminar um mercado que pode oferecer soluções económicas para problemas importantes consome recursos que poderão ter melhores usos alternativos; uma boa parte desse consumo terá de se fazer em fiscalização, para dissuadir e punir os infractores. Uma solução mais eficiente - preferida pelas próprias ESMP⁸⁹ - passa por inserir o mercado na economia legal, sob um quadro regulador rigoroso e firme, e que incentive a actividade, sem vantagem para a clandestinidade.

A oferta de serviços militares

A oferta é constituída por todas as entidades que ofereçam serviços de segurança e militares contra remuneração⁹⁰, e está segmentada e esquematizada na tabela I. Mas convém notar que esta segmentação não obsta a que diversas empresas do sector cruzem os limites definidos e estejam presentes em mais do que um segmento. De notar ainda que a sistematização indicada está orientada para a prestação de serviços fora do estado de sede.

89 Nesse sentido, ver SI (1998a) e SI (1998b).

90 Para uma perspectiva histórica, ver Avant (2001) e Berndtsson (2001) pp. 11-13.

Tabela I - Segmentação dos serviços militares

	Mercenários	Empresas de Serviços Não-Letais / / NSP	Empresas de Segurança Privadas / /PSC ⁹¹	Empresas Militares Privadas / /PMC
missões	Todo o leque	desminagem apoio logístico avaliação de riscos	segurança de: missões de ajuda humanitária instalações industriais embaixadas treino	desminagem treino militar combate informações militares
exemplos	<i>Clarchus</i> <i>Condottieri</i> <i>Swiss Guards von Rosen</i>	<i>PA&E</i> <i>Brown & Root</i> <i>ICI of Oregon</i>	<i>ArmorGroup</i> <i>Wackenhut</i> <i>Gurkha Security Guards</i>	<i>Executive Outcomes</i> <i>Sandline International</i> <i>MPRI</i>

Fontes: Fawcett ed (1999); Brooks (2002b) p. 3.

A grande diferença entre mercenários e *PMC* activas situa-se no carácter da sua organização: os mercenários são *free lancers* que se associam para executar um contrato, desfazendo-se o grupo no fim, sem responsabilização; as *PMC* deverão ser sujeitas a regulação e ser permanentes (não têm duração definida *a priori*). Depois, a integração das *PMC* na legalidade levá-las-á a evitar oferecer e evitar prestar, os seus serviços a clientes (estados e movimentos revoltosos) que não sejam reconhecidos internacionalmente. A sujeição ao direito e a procura duma regulação justa são meios de obter a respeitabilidade, que não abunda em relação aos mercenários, e que podem assegurar a longevidade do mercado, com mais baixos riscos e custos.

É razoável assumir que as *ESMP*, como empresas e, por consequência, terem fim lucrativo, visam ter uma longa vida de lucros na sua actividade, pelo que é racional que, consistentemente e na sua maioria, se esforcem por criar boa reputação e boa relação com os clientes - autoridades públicas. Claro que, como qualquer outra empresa, as *ESMP* cometem e cometerão erros que prejudicarão a sua reputação; mas aqui, com a inevitável atenção do mundo e dos opositores, será difícil ter mais do que uma oportunidade de errar - e actuar e errar na clandestinidade só vai aumentar os riscos e os custos em relação àquelas *ESMP* que actuam na legalidade.

91 Seguem de perto as empresas nacionais equivalentes, como a Group 4 (no RU) e a Securitas (em Portugal).

As empresas de serviços não-letais não são especialmente relevantes neste contexto. Os mercenários foram já caracterizados acima, pelo que não serão considerados de novo. Importa, porém, analisar os restantes casos⁹²:

- **Empresas de Segurança Privadas** ou *Private Security Companies (PSC)*: oferecem assessoria, treino, apoio logístico e segurança e defesa de pessoas e bens em ambientes turbulentos e inseguros. Cresceram muito no século XX, em especial, na segurança de explorações de hidrocarbonetos e de minas em África⁹³. As PSC estarão mais vocacionadas para situações de crise humanitária, em que a tensão das pessoas afectadas, tantas vezes em grandes aglomerações, facilita a exaltação e a fermentação de motins, afectando, por exemplo, a distribuição de mantimentos. Pessoal uniformizado, disciplinado e armado – mas não muito – dissuade os agitadores e ajuda os mais exaltados a acalmarem-se. As PSC podem também servir para tomar conta de depósitos de alimentos, dissuadindo os ladrões; ou, em geral, para a segurança física de instalações e entidades.
- **Empresas Militares Privadas** ou *Private Military Companies (PMC)*: efectuam operações militares e podem ser de dois tipos: as **activas**, que realizam operações militares⁹⁴, como desminagem⁹⁵; e **passivas**, orientadas para assessoria e treino militar ou militarizado⁹⁶. São especialmente úteis em países pobres, ou cujos aparelhos de estado entraram em colapso ou grave crise de autoridade. Ficaram famosas a *Executive Outcomes*, criada na República da África do Sul em 1992 e dissolvida em 1999⁹⁷ e a *Sandline International*, criada no Reino Unido em 1995. Há ainda muitas mais, criadas por, e integrando, ex-militares sul-africanos, americanos, do Reino Unido, ucranianos e russos⁹⁸, entre outros, em boa parte a partir dos seis milhões de militares desmobilizados desde o fim da Guerra Fria.

92 De notar que embora o direito internacional e alguns ordenamentos jurídicos nacionais desprezem a figura do mercenário, as PMC podem ser toleradas e as PSC apreciadas.

93 Cf. O'Brien (2002) p. 8.

94 Por exemplo, quando um estado contrata com uma empresa o combate a forças adversárias ou insurrectos, como sucedeu em Angola com a *Executive Outcomes* – ver Deen (1997) – ou na Papua-Nova Guiné, com a *Sandline International* – ver Mbogo (2001).

95 Caso da *Executive Outcomes* em Angola; cf. HC (2002) p. 8.

96 Por exemplo, o apoio dado pelos EUA no treino das FA croatas tem sido canalizado através da empresa *Military Professional Resources Incorporated (MPRI)*; cf. Kelly (2000).

97 Para uma descrição da história e análise da EO, ver Hasham (2003).

98 Existem cerca de 12 mil PSC registadas na Rússia, onde foram desmobilizados centenas de milhares de soldados com o fim da Guerra Fria; cf. O'Brien (2002) p. 3.

As *PMC* estarão mais vocacionadas para missões de manutenção de paz em ambientes ainda muito voláteis⁹⁹, por exemplo, quando é necessário: render as *FA* que impuseram a paz, para passarem à rectaguarda e serem gradualmente desmobilizadas; interpor uma força entre os beligerantes e se confia que o conflito acalmou; levar ajuda humanitária a pessoas em zonas remotas e inseguras; oferecer treino militar.

As barreiras do mercado

As barreiras à entrada e à saída das *ESMP* não são elevadas, pois as pessoas que operam neste mercado conhecem o meio e saberão como obter pessoal qualificado e armas; além disso, existem economias de escala a explorar, dado que o treino do pessoal e o seu equipamento tende a estar subaproveitado¹⁰⁰. Por fim, a reduzida regulação¹⁰¹ contribui ainda para as baixas barreiras.

Neste mercado, os activos mais importantes são de longe as pessoas, com as adequadas (mas dispendiosas) qualificações; nestas, contam-se os conhecimentos técnicos de operações e tática militares, e a capacidade física e psicológica. Sendo a maioria ex-militares, a formação e treino iniciais estão já completos, só tendo que as manter e acompanhar a evolução tecnológica.

Dado o valor do serviço prestado, é normal que os clientes estejam dispostos a recompensá-lo generosamente; por isso, a remuneração dos empregados das *ESMP* pode facilmente ser mais do dobro do que recebiam nas suas *FA*¹⁰² – factor adicional de pressão sobre o recrutamento das *FA* profissionais, já sujeito a forte concorrência com actividades civis e não-bélicas.

Dada a procura crescente, parece provável que a oferta de serviços de segurança e militares tem condições económicas para ser competitivo, pelo que os clientes poderão obter qualidade e inovação, embora mais no caso das *PMC* do que nas *PSC*, pois é mais difícil contratualizar a prevenção, de que estas se ocupam¹⁰³. As *PMC* poderão ser mais rentáveis, pela maior dificuldade e riscos da tarefa, pela menor concorrência,

99 Nesse sentido, ver Barber (1999) p. 36; IA (2001b); ou Vaux et al (2001) pp. 11-29. Contra, ver Avant (2002).

100 Cf. Singer (2001) pp. 14-15.

101 A regulação acarreta o reconhecimento implícito (inaceitável para muitas pessoas) e é uma matéria complexa.

102 Cf. Singer (2001) p. 15.

103 Cf. Cummins (2002) p. 7-8.

e pelos maiores benefícios atribuídos pelos clientes aos contratos que têm êxito. Mas muito vai depender da regulação a que o mercado for sujeito.

A procura de serviços militares

A União Europeia (UE) assumiu no Tratado da União Europeia (TUE) que podia efectuar Missões de *Petersberg* ou *MOOTW*; por isso, com os Estados Membros da UE, os EUA e outros estados do mundo, é uma das entidades que pode constituir a procura neste mercado. Mas a caracterização da procura implica definir também o que o cliente quer, como especificam os seus requisitos e como discrimina e selecciona a oferta.

A regulação do mercado: quadro existente

A regulação dos serviços de defesa e das ESMP é a questão crucial neste domínio¹⁰⁴:

*"[...]security companies pose a danger if they are taken out of the state-controlled system"*¹⁰⁵,

que é como estão neste momento, na maioria dos países. A adequada regulação de licenciamento e acompanhamento do mercado de serviços de segurança e defesa é uma condição essencial da viabilidade do modelo proposto neste ensaio¹⁰⁶:

"Given adequate guidelines and regulations, companies offering military services can do much to address the massive security vacuum people in developing countries endure today."

Para regular este mercado, após situações de alegado emprego de mercenários sul-africanos, muito amplificadas pela comunicação social, a República da África do Sul criou a *Regulation of Foreign Military Assistance Act* de 26-02-1998¹⁰⁷, uma das

104 Cf. Zarate (1998); e Davis (2000) pp. 182-188.

105 Cf. Zarate (1998) p. 146.

106 Cf. Brooks (2002b) p. 1.

107 Na sequência da qual teve de ser dissolvida a empresa Executive Outcomes.

primeiras leis que regula a prestação de serviços de defesa por entidades privadas no estrangeiro¹⁰⁸.

Os EUA e Israel já tinham regulação, na qual se juntam os subsectores de serviços e de armas, para efeitos de exportação.

No Reino Unido, está em discussão pública desde 2002 a questão do emprego e regulação das *PMC* por contrato com o governo¹⁰⁹.

Na Alemanha, embora esteja previsto alargar a presença do sector privado no sector da defesa, o seu passado recente determina que os passos sejam cautelosos, sob o controlo quase directo do estado, e (ainda) não se admite o recurso a *PMC*¹¹⁰.

No direito internacional, a questão da privatização da força resume-se praticamente à rejeição dos mercenários, considerando muitas pessoas que as *PMC* (mas não as *PSC*) se identificam com os mercenários. No entanto, há que considerar vários instrumentos em vigor¹¹¹.

Um primeiro, será a **Convenção da Organização de Unidade Africana para a Eliminação do Mercenarismo em África**, de 3-7-1977, e em vigor desde 1985, que poderá considerar os elementos das ESMP como mercenários - logo, criminosos - e privá-los do próprio estatuto de prisioneiro de guerra. Esta convenção tem carácter regional (pelo que só tem força legal perante os Estados que são parte, os quais só poderão ser africanos), e deve ser lida à luz da sua época e da sua história¹¹², tendo presente que eram sobretudo governos africanos que contratavam, então, os mercenários e, recentemente, as *PMC*.

O segundo, com alcance quase-universal, é o **Protocolo Adicional à Convenção de Geneve de 12-08-1949, Relativo à Protecção de Vítimas de Conflitos Armados Internacionais**, em vigor desde 07-12-1978. Define o mercenário identicamente à anterior Convenção, mas dá mais ênfase ao fim lucrativo, sem o criminalizar; por fim, também conclui por privá-lo do estatuto de prisioneiro de guerra¹¹³.

108 Ver Zarate (1998) p. 155.

109 Ver HC (2002); Brooks (2002b).

110 Ver Krahmman (2003).

111 Para uma análise crítica destes instrumentos por um profissional do ramo, ver Davis (2000) pp. 34-76. Para uma análise do direito interno e internacional relevante e das questões da regulação, ver Zarate (1998); e Nossal (2001).

112 Para aprofundar o contexto, ver Möller (2001).

113 O nº 1 do artº 47º, determina que um mercenário não é considerado combatente nem lhe é aplicável o estatuto de prisioneiro de guerra; no nº2 desse artigo define-se mercenário por seis critérios cumulativos, dos quais se destacam: interesse privado no conflito; substancial remuneração, superior à que auferem os militares do seu lado no conflito; ausência de ligação às FA em conflito ou dos respectivos aliados.

Pelo seu lado, a AG-ONU adoptou por consenso a **Convenção Internacional contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Treino de Mercenários**, de 04-12-1989, mas que só entrou em vigor em 20-10-2001¹¹⁴, na qual se alarga muito a definição de mercenário.

As referidas convenções têm pouca aplicação prática e por isso não “cristalizaram”¹¹⁵ 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. Por outro lado, estes instrumentos de direito internacional, centram os critérios nas pessoas e não na actividade, e deixam espaço para a actuação legal de ESMP, que muitas pessoas pretendem terminar com base naqueles instrumentos.

Nesse sentido e visando encerrar a lacuna do direito sobre as PMC (mas não as PSC), são de referir os sucessivos relatórios de **Enrique Ballesteros**, relator especial da ONU, desde 1987, 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”. A sua visão do problema vem expressa nos seus relatórios anuais. Em 1998¹¹⁶:

“The State may privatize many things and many services that lie within its competence, but not that which constitutes its very ‘raison d’être’. If it hands over such authority to a private company [...] it is agreeing to a limitation of state sovereignty [...]”

Em 1999¹¹⁷:

“Problems arise when companies attempt to take over the military role and activities that by definition belong to the State and its security apparatus.”

E ainda¹¹⁸:

“Any regulation should take into account the situation and needs of each country and respect basic principles such as free enterprise and free trade without going to the extremes in which,

114 De acordo com o seu artº 19º, que dispõe que a entrada em vigor se fará na data da ratificação pelo 22º Estado signatário, e que ainda há nove signatários que não a ratificaram. Os EUA, o Reino Unido, a França, a Espanha e Portugal não são signatários, mas a Alemanha e Angola são, embora ainda não tenham ratificado a Convenção.

115 Para usar a expressão de Zarate (1998) p. 76.

116 Cf. Ballesteros (1998).

117 Cf. Ballesteros (1999) p. 49.

118 Cf. Ballesteros (1999) p. 50.

in the name of globalization, everything is possible and everything is permitted. The important thing is to avoid dogmatism and positions of ideological sectarianism.

[...] What is not acceptable is [...] in effect, a privatization of war."

Em 2000¹¹⁹:

"Anything to do with defending national sovereignty, territorial integrity, the right to self-determination and the protection of human rights, is the inalienable responsibility of the State. [...] The State cannot divest itself of its basic obligations in this area, nor can it permit the formation of private armies or the privatization of war."

Esta é a visão weberiana do estado, e muitas pessoas não se surpreenderão por saber que tem origem num relator da ONU. Contudo, já surpreende que se alegue nos seus relatórios a ocorrência de atrocidades que não aparecem documentadas, ou cujos relatos na comunicação social são muito diversos.

Em 2001, faz apelo a um direito costumeiro de condenação do recurso a mercenários¹²⁰:

"[...] les règles du droit international coutumier et conventionnel applicables aux activités de mercenaires condamnent en substance le recours à des mercenaires entendu au sens large de contrat d'achat et de vente de services militaires non régis par le droit international humanitaire [...]."

É de notar alguma evolução: tal como a grande maioria da literatura consultada, já não se exclui liminarmente o emprego de empresas privadas em missões de defesa e segurança, apelando-se antes à criação de adequada regulação. Apenas os grupos cuja visão da sociedade é dominada pelo estado e que crêem, dogmaticamente, que o estado só pode fazer o bem, recusam considerar esta opção.

Ballesteros, ao considerar que a segurança é uma função essencial do estado, por definição, e ao assimilar as PMC a mercenários e privá-las de qualquer legitimidade, limita, ideologicamente, as opções dum governo legítimo que, por exemplo, se vê na situação de não ter FA à altura duma dada ameaça concreta. Quando exclui o recurso

119 Cf. Ballesteros (2000) p. 23.

120 Cf. Ballesteros (2001).

a entidades privadas numa situação dessas, por ser, subentende-se, um domínio da soberania que não está disponível para os governos usarem, talvez nada mais lhe reste do que recorrer a FA estrangeiras. Não seria preciso mais do que observar os mesmos países africanos a que se refere Ballesteros, para ver que a intervenção de FA estrangeiras não trouxe melhorias sustentáveis à maioria das crises de segurança em África. Enfim, parece que o dito relator prefere que um estado seja sujeito a uma guerra civil ou seja explorado por outro, antes de se admitir a privatização da violência. Mas esta sua abordagem não é, de resto, partilhada por todos os que estudam há muito esta questão¹²¹:

*“International Alert recommends that the Commission [on Human Rights] begin to adopt a new approach to the mercenary issue in the context of the forthcoming discussion on the mercenary mandate and seek new measures to address the broader PSS problem.”*¹²²

Mais importante ainda é a posição de **Juan Carlos Zarate**, cuja investigação neste domínio constitui uma referência¹²³:

“[...] 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.”

Ao propor que as ESMP efectuem Missões de *Petersberg* ou *MOOTW*, não se pode ignorar que elas terão vocação e capacidade para operações doutro tipo, podendo a sua oferta gerar a procura de governos, movimentos reconhecidos e ONG; por isso, a regulação não pode ser efectuada apenas pela via da procura (de resto, uma forma de regulação pouco transparente e sujeita a enviosamentos).

121 Nesse sentido, ver Gaultier et al (2001).

122 Ver IA (2001a).

123 Cf. Zarate (1998) p. 81.

A regulação do mercado: quadro a criar

Como as ESMP operam, por definição, por contrato com uma organização internacional ou um estado, no território de outro estado, terão de se sujeitar a normas de direito interno¹²⁴ – de um de três estados: aquele em que operam; aquele com o qual contratam; ou aquele onde têm sede –, e de direito internacional, já que ou servem fins de política externa dos estados, ou interferem com eles. O direito internacional existente é pouco eficaz, mas não se afigura que inviabilize a proposta, aqui defendida, de recurso a ESMP em Missões de *Petersberg* ou *MOOTW*¹²⁵.

Em todo o caso, deverá ser estabelecido que, no estado estrangeiro onde está em curso uma daquelas missões da UE, para a qual foram contratadas ESMP, as acções destas no estado sujeito a intervenção são da responsabilidade última de quem as contrata – tal como seria o caso se, em vez de as contratarem usassem as suas FA, tornando as ESMP “*quasi-state actors*”¹²⁶ – e se existir alguma disputa no contrato entre ESMP e entidade-contratante, então caberá às jurisdições em que se celebram os contratos conhecer as infracções ou incumprimentos dos contratos e aplicar a lei. Existirá assim uma componente de extraterritorialidade na aplicação da lei, situação que se tem a noção ser complexa e criar problemas novos, mas não insolúvel¹²⁷.

Como as ESMP servirão à UE ou aos EM para realizar Missões de *Petersberg* ou *MOOTW*, as orientações e a regulação devem ser comuns, aprovadas e postas em vigor por directivas comunitárias do Conselho, sendo depois adaptadas por cada EM ao seu ordenamento jurídico.

Para evitar que apenas surjam ESMP e mercenários com preferência pelo risco, é essencial definir um regime que lhes ofereça garantias em relação às missões a realizar num estado que não autorize nem reconheça a sua missão¹²⁸ (recorde-se a intervenção no *Kosovo*, em 1999). Isso deve obrigar a rever as convenções existentes neste domínio, sobretudo a Convenção de 1989 da AG-ONU¹²⁹. De resto, será a ONU a orga-

124 Nesse sentido, ver Stemmet (1999) pp. 42-46.

125 Nesse sentido, ver Oudraat (2000).

126 Cf. Zarate (1998) p. 146.

127 Nesse sentido, ver Beyani, Lilly (2001).

128 Mesmo que o estado intervencionado reconheça e aceite, pode, durante as missões, pretender responsabilizar uma ESMP por algum facto; estas têm de saber quais são os seus direitos e deveres, para poderem evitar conflitos.

129 Concordando-se com o Livro Verde, HC (2002), e com O'Brien (2002) p. 15.

nização internacional mais adequada para, no seu seio, se produzir o direito internacional de regulação das ESMP; mas é natural que seja mais fácil vir a conseguir consensos eficazes na UE, antes da ONU¹³⁰.

Nesse sentido, a UE deve criar uma entidade reguladora específica para este mercado, sujeita aos seguintes requisitos principais:

- Dispor de competências regulamentares bem delimitadas, sobre o sector.
- Dependendo do Conselho da UE, com delegação da gestão corrente no Sr. PESC. A direcção superior deve ser independente dos EM, para tentar garantir que a UE só tem uma voz na matéria; além disso, visando-se o emprego das ESMP em Missões de *Petersberg* e sendo estas assumidas pela UE, é natural que se regule o sector ao seu nível.
- Com delegações nos EM, integradas na administração indirecta¹³¹, e sob a tutela conjunta do Conselho da UE e dos ministérios de assuntos exteriores¹³², para autorizar e observar os contratos realizados por ESMP com sede nesses EM com entidades externas à UE.

A regulação deve também favorecer a transparência, como meio e não como fim último. Sem dúvida que a possibilidade de escrutínio das actividades desempenhadas pelas ESMP e dos seus contratos e membros é essencial, para evitar enviesamentos e, na sua ocorrência, para os corrigir; além disso, a transparência é importante para criar credibilidade e confiança na opinião pública. Mas dada a sensibilidade da questão, e o segredo comercial legítimo, será adequado estabelecer que alguma informação deverá estar apenas acessível às entidades de regulação específicas.

A regulação tem de colocar o respeito pelos direitos das pessoas como primeira prioridade, por razões tão óbvias, em estados de direito democráticos, que dispensam

130 Será mais difícil que a ONU venha a contratar serviços com PSC do que com PMC; cf. Lilly (2002) p. 3.

131 Não vai ser aqui aprofundada a discussão sobre se uma entidade reguladora deve estar na administração directa ou indirecta; mas importa notar que a experiência parece confirmar a bondade da opção preferida recentemente, pela qual uma entidade reguladora, na administração indirecta do Estado, pode ser mais eficaz a regular técnico-económico-juridicamente um sector se for independente do governo. Nesse sentido, ver Gilardi (2001).

132 É de evitar a dependência hierárquica dos ministérios da defesa, para evitar que a forte presença de militares e ex-militares dos dois lados do sector possa criar uma ideia de secretismo nos processos e nas decisões, de acordo com o princípio de que não basta sê-lo, é preciso parecê-lo. Também é de evitar a dependência hierárquica dos ministérios da economia, para evitar que o apoio às exportações ultrapasse as questões formais e de segurança.

justificação. Por isso, é de proibir que as ESMP empreguem condenados por crimes violentos e ex-militares afastados por causas criminais¹³³. A regulação deve ainda estabelecer os critérios operacionais e os tipos de armas inaceitáveis nas operações das *PMC* e a que **regras de empenhamento** da violência estão sujeitas. Atendendo à rápida evolução tecnológica, não faz sentido listar armas proibidas, mas indicar antes efeitos e meios proibidos¹³⁴.

Conclusão

Neste artigo, discutiu-se a questão do emprego de privados na prestação de serviços de segurança e militares, no exterior, em vez das FA nacionais, em missões de baixa intensidade de violência, como as Missões de *Petersberg* ou *MOOTW*, que a UE abraçou. O ensaio visa mesmo apoiar essa ideia de alargamento, sob regulação, da participação do sector privado na segurança e defesa nacionais, pelos ganhos na eficiência económica que daí poderão advir.

Reconheceu-se a sensibilidade do tema, devido ao princípio weberiano de monopólio da violência legítima do estado e às preocupações que suscitam a ideia de privatização e lucro em relação a funções básicas do estado. Relataram-se os breves levantamento e análise de literatura jornalística, técnica e científica, assim como do direito, relevantes, importando assinalar que, tal como o mercado destes serviços é pouco conhecido, também a literatura o é.

Indicou-se ainda que a privatização no âmbito da segurança interna pode servir de exemplo à regulação a criar no presente mercado, desde logo notando que a mudança ao nível interno não trouxe problemas agravados ou perdas adicionais para as sociedades, mas o contrário.

Sugeriu-se que as FA nacionais, em especial se tiverem uma forte componente de conscritos, são inadequadas para missões que não envolvam claramente a defesa do estado contra ameaças externas, motivo maior da sua existência e manutenção. Além disso, a sua vocação para usar a força com grande intensidade (que pode ser excessiva em diversas situações), o pesado apoio logístico (que demora a posicionar no teatro de operações e custa a sustentar) e a impopularidade das baixas entre as populações,

133 O que também só é viável se o mercado for legal e regulado.

134 Seguindo aqui os princípios de o fim justifica os meios e as intenções contam.

podem acabar por levar os estados a não fazer apoio humanitário quando ele seja necessário, por as suas FA não poderem acorrer na prática a essas situações.

Isto é, o recurso a empresas privadas, sob adequada regulação, poderá tornar as FA europeias mais eficientes, e as missões humanitárias mais próximas das necessidades, mais eficazes e mais eficientes; enfim, não custa antecipar que é uma mudança com ganhos globais.

Bibliografia

Adams, Thomas (1999) "The New Mercenaries and the Privatization of Conflict"; *Parameters*; Summer, pp. 103-116.

Amaral, Diogo Freitas do (2000) *Curso de Direito Administrativo - Vol.I*, Coimbra: Almedina.
_____ (2002) *Curso de Direito Administrativo - Vol.II*, Coimbra: Almedina.

Art, Robert; Robert Jervis, editors (1985), *International Politics. Anarchy, Force, Political Economy and Decision-Making*, Harper Collins Publishers, 2nd edition.

Avant, Deborah (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.

_____ (2002) "Privatizing Military Training", *Foreign Policy In Focus*, vol.7, n^o6, pp. 1-3.

Ballesteros, Enrique Bernales (1998) *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* E/CN.4/1998/31, 27 January.

_____ (1999) "International and Regional Instruments", *Wilton Park Conference*, pp. 48-50.

_____ (2000) *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* E/CN.4/2000/14, 21 December 1999.

_____ (2001) *Rapport sur la question de l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, présenté par le Rapporteur spécial, M. Enrique Bernales Ballesteros, conformément à la résolution 2000/3 de la Commission des droits de l'homme*, E/CN.4/2001/19, 11 January.

Barber, Martin (1999) "Private Security Companies and Humanitarian Assistance", *Wilton Park Conference*, pp. 35-36.

Barbosa, António S. Pinto (1997) *Economia Pública*, Lisboa: McGraw-Hill.

Beauvau, François-Xavier (2002) *Les Moyens de la Sécurité Publique*, Paris: Fondation Robert Schuman, Février.

Berndtsson, Joakim (2001) *The Future of Peacekeeping or 'Corporate Dogs of War'?*, Göteborg: Göteborgs Universitet, May.

Beyani, Chaloka; Damian Lilly (2001) *Regulating Private Military Companies - Options for the UK Government*, London: International Alert, August.

Bourge, Christian (2003) "Analysis: Mercenary as Future Peacekeeper?", *United Press International*, 25 August 18:36.

Brauer, Jurgen (1999) "An Economic Perspective on Mercenaries, Military Companies, and the Privatization of Force", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 13, n° 1, Autumn/Winter, pp. 130-146.

Bronson, Rachel (2002) "When Soldiers Become Cops", *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 6, November-December, pp. 122-132.

Brooks, Doug (2002a) "Private Military Service Providers: Africa's Welcome Pariahs", *Nouveaux Mondes*, n°10, Printemps, pp. 69-86.

_____ (2002b) "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, Michael; Richard Rosecrance (1999) *The Costs of Conflict*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Chatterjee, Pratap (1997) "Mercenary Armies and Mineral Wealth", *Covert Action Quarterly*, Fall.

Cilliers, Jakkie; Douglas Fraser, eds (1999) *Profit and Plunder: The Privatization of War and Security in Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies.

Coase, Ronald (1960) "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, Out, pp. 1-44.

- Creehan**, Sean (2002) "Soldiers of Fortune 500 International Mercenaries", *Harvard International Review*, Winter.
- Cummins**, Henry (2002) *Perception and Profit: Understanding Commercial Military and Security Service Provision*, University of Birmingham, Discussion Paper, 24 June.
- Davis**, James R. (2000) *Fortune's Warriors. Private Armies and the New World Order*, Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Deen**, Thalif (1997) "Disarmament: UN Alarm Over Increase in Mercenaries", *World News-Inter Press Service*, 16 March.
- Douglas**, Ian (1999) "Fighting for Diamonds - PMC in Sierra Leone", in Cilliers, Fraser, eds *Profit and Plunder: The Privatization of War and Security in Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies, pp. 175-200.
- Drucker**, Peter (1997) "Introduction. Toward the New Organization", in eds. Hesselbein, Goldsmith Beckhard, *The Organization of the Future*, San Francisco: Jossey Bass Publishers, pp. 1-5.
- Fabricius**, Peter (2000) "Private Security Firms Can End Africa's Wars Cheaply", *Saturday Star* (Johannesburg), 23 September.
- Fawcett**, Bill, editor (1999) *MERCS. True Stories of Mercenaries in Action*, New York: Avon Books.
- Fidler**, Stephen; Thomas Catán (2003) "The Jobs of War", *FT.com*, 10 August 19:27.
- Forsyth**, Frederick (2000) "Send in the Mercenaries", *Wall Street Journal*, 15 May.
- Gilardi**, Fabrizio (2001) *The Mercenary Issue at the UN Commission on Human Rights*, London: International Alert, January.
- Harker**, John (1998) "Private Power, Public Insecurity", *Ploughshares Monitor*, September.
- Hasham**, Mariyam (2003) "Executive Outcomes: An Unconventional Army", *British Army Review*, Issue 132, Summer.
- Herz**, John (1951) *Political Realism and Political Idealism*, University of Chicago Press.
- Hitch**, Charles; Roland McKean (1960) *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Harvard University Press, 11th printing (1986).

House of Commons-HC (2002) *Private Military Companies: Options for Regulation*, HC 577, London: The Stationery Office, February.

International Alert-IA (1999) *The Privatization of Security: Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda*, Wilton Park Conference, 19-21 November.

_____ (2001a) *Written Statement to UNCHR*, E/CN.4/2001/NGO/174, 12 March.

_____ (2001b) *The Politicisation of Humanitarian Action and Staff Security*, Boston: International Workshop, 23-24 April.

International Consortium of Investigative Journalists-ICIJ (2002a) *Privatizing Combat, the New World Order*, The Center for Public Integrity.

_____ (2002b) *Marketing the New 'Dogs of War'*, The Center for Public Integrity.

Isenberg, David (1997) *Soldiers of Fortune Ltd—A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firms*, Washington: Center for Defense Information, November.

_____ (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.

_____ (2000) "Combat for Sale: The New, Post-Cold War Mercenaries", *USA Today*, 01 March, pp. 12-16.

Jervis, Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press.

Jervis, Robert (1978) "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, vol.30, n°2, January, pp. 186-214. Also in Art; Jervis, editors (1985), *International Politics. Anarchy, Force, Political Economy and Decision-Making*, Harper Collins Publishers, 2nd edition, pp. 86-101.

Keegan, John (1998) "Private Armies Are a Far Cry From the Sixties Dogs of War", *UK News*, 13 May.

Kelly, Jack (2000) "Safety at a Price: Security is a booming, sophisticated, global business", *Post-Gazette National Bureau*, 13 February.

_____ (2000) "Safety at a Price: Military Expertise for Sale or Rent", *Post-Gazette National Bureau*, 15 February.

Krahmann, Elke (2003) "Controlling Private Military Companies: The United Kingdom and Germany", *International Studies Association Conference*, Portland: Or, March.

Krugman, Paul; Maurice Obstfeld (1997) *International Economics: Theory and Policy*, New York: Addison-Wesley, 4th.ed.

Leander, Anna (2002a) *Global Ungovernance: Mercenaries and the Control over Violence*, Copenhagen Peace and Research Institute, Working Paper n°4.

_____ (2002b) "Conditional Legitimacy, Reinterpreted Monopolies: Globalisation and the Evolving State Monopoly on Legitimate Violence", *Annual Convention of the ISA*, 24-27 March.

_____ (2003) *The Commodification of Violence, Private Military Companies, and African States*, Copenhagen Peace and Research Institute, Working Paper n°2.

Lewis, Paul (1998) "It's Not Just Governments that Make War and Peace Now", *The New York Times*, 28 November.

Lilly, Damian (1998) *From Mercenaries to Private Security Companies: Options for Future Policy Research*, London: International Alert, November.

_____ (2000a) *The Privatization of Security and Peacebuilding*, London: International Alert, September.

_____ (2000b) "The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities", *Disarmament Forum*, n°3, pp. 53-62.

_____ (2002) *Regulating Private Military Companies: The Need for a Multidimensional Approach*, London: International Alert, 24 June.

Loureiro dos Santos, José Alberto (2001) *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, Mem Martins: Publicações Europa América.

Machiavelli, Nicolò (1996) *El Príncipe*, Madrid: Alba, ed.original: 1531.

Mandel, Robert (2000) "The Privatization of Security", *Armed Forces and Society*, vol. 28, n° 1, pp. 129-151.

Marguin, Jean (2000) "La Privatisation des forces armées: une évolution inéluctable?", *L'Armement*, n° 69, pp. 144-150.

Markusen, Ann (2001) "The Case Against Privatizing National Security", *Governance*, June.

Marques dos Santos, Victor (2001) "A Privatização da Violência Legítima", *Nação e Defesa*, ano XXVI, nº 98, Verão 2001, pp. 87-113.

Mateus, Abel; Margarida Mateus (2002) *Microeconomia: Teoria e Aplicações*, Lisboa: Verbo, 2 vols.

Mbogo, Stephen (2000) "Mercenaries? No, PMCs", *West Africa*, 18 September.

_____ (2001) "Mercenary Report Card - A New Study of PMC Takes on Tough Questions", *Toward Freedom*, February.

Micklethwait, Brian (1982) *In praise of Mercenaries*, Libertarian Alliance, Political Notes nº 11.

Möller, Bjorn (2001) *Raising Armies in a Rough Neighbourhood - Soldiers, Guerrillas and Mercenaries in Southern Africa*, Southern African Regional Institute for Policy Studies.

Moreira, Adriano (1997) *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra: Almedina, 2ª ed.

Nossal, Kim Richard (2001) "Global Governance and National Interests: Regulating Transnational Security Corporations in the Post-Cold War Era", *Melbourne Journal of International Law*, Vol.2, pp. 459-476.

O'Brien, Kevin (2002) *PMC - Options for Regulation*, Cambridge: RAND Europe.

Oudraat, Chantal de Jonge (2000) *Intervention in Internal Conflicts: Legal and Political Conundrums*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace. Working Paper nº15, August.

Paulo, Jorge Silva (2002) "A Economia da Defesa", *Anais do CMN*, Vol.CXXXII, Janeiro-Março, pp. 33-52.

_____ (2003) "Custo de Oportunidade - Peso do Serviço Militar Obrigatório", *Economia Pura*, ano VI, nº58, Junho-Julho, pp. 76-78.

Rapoport, Anatol (1974) *Conflict in Man-Made Environment*, London: Penguin Books Ltd.

Samuelson, Paul; William Nordhaus (1992) *Economia*, Lisboa: McGraw-Hill, 14ªed.

Sandline International-SI (1998a) *PMC - Independent or Regulated*, London: SI, July.

_____ (1998b) *Should the Activities of PMC Be Transparent?*, London: SI, September.

Schelling, Thomas (1966) *Arms and Influence*, Yale University Press.

_____ (1980) *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA: Harvard University Press (orig: 1960).

Schulhofer-Wohl, Jonah (2000) "Should We Privatize The Peacekeeping?", *Washington Post*, 12 May.

Selber, Jesse; Kebba Jobarteh (2002) "From Enemy to Peacemaker: The Role of Private Military Companies in Sub-Saharan Africa", *Medicine & Global Survival*, vol. 7, nº 2, February.

Shearer, David (1998) *Private Armies and Military Intervention*, New York: IISS, Adelphi Paper 316.

_____ (2001) "Privatising Protection", *The World Today*, August/September.

Sheppard, Simon (1998) "Foot Soldiers of the New World Order: The Rise of the Corporate Military", *New Left Review*, March/April.

Sidos, François-Xavier (2003) "Mercenaire, Espèce en Voie de Disparition?", *Défense Nationale*, Avril.

Silverstein, Ken (1997) "Privatizing War. How Affairs of State Are Outsourced to Corporations Beyond Public Control", *The Nation*, 28 July.

Singer, Peter Warren (2001) "Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry", *International Security*, Vol. 26, nº3, Winter 2001/2002.

_____ (2003) *Corporate Warriors - The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press.

Smith, Eugene (2002) "The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications", *Parameters*, Winter, pp. 104-119.

Spicer, Tim (1999) *An Unorthodox Soldier*, Edinburgh: Mainstream Publishing Company Ltd.

Stiglitz, Joseph (1993) *El Papel Económico del Estado*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (ed. orig: Arnold Heertje, 1989).

The Economist (2002) "Mercenaries. Mad Mike comes in from the cold", Vol.365, nº8259, 16 February, pp. 21-23.

Vaux, Tony; Chris Seiple, Greg Nakano, Koenraad Van Brabant (2001) *Humanitarian Action and Private Security Companies*, London: International Alert, April.

Verbo Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura, vários volumes.

Warner, John; Beth Asch (1995) "The Economics of Military Manpower", in eds. Hartley, Sandler, *Handbook of Defense Economics*, Amsterdam: Elsevier Science, pp. 347-398.

Weber, Max (1995) *Économie et Société*, Paris: Pocket, 2 tomes (ed.original: Plon, 1971).

Williamson, Oliver (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.

Wrigley, Christopher (1999) *The Privatization of Violence - New Mercenaries and the State*, CAAT, March.

Zarate, Juan Carlos (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*, nº34, Winter, pp. 75-162.