



Instituto de Estudos
Econômicos e Internacionais

ENSAIOS DO IEEI

Número 9

**RISCO DE CONFLITO E DECISÕES DE INVESTIMENTO EM ÁREAS DE BAIXA GOVERNABILIDADE:
ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, AGÊNCIAS ESTATAIS E CORPORAÇÕES**

LUIS FERNANDO AYERBE

São Paulo, outubro de 2011



**Instituto de Estudos
Econômicos e Internacionais**

O Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP) é um centro multidisciplinar de análises e pesquisas sobre as questões econômicas e internacionais, congregando especialistas de diversas áreas para promover e enriquecer o debate dessas questões, produzir e divulgar trabalhos e promover parcerias com entidades públicas e privadas nas diversas atividades pertinentes ao seu objeto de atuação.

URL: <http://www.ieei-unesp.com.br>

ENSAIOS DO IEEI

Publicação que objetiva divulgar os resultados dos estudos realizados no Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais.

Conselho Editorial

Andrés Serbin (CRIES/Argentina)
Carlos E. Lins da Silva (IEEI-UNESP)
Carlos Oliva Campos (UH/Cuba)
Clodoaldo Bueno (IEEI-UNESP)
Feliciano Garcia Aguirre (UV/México)
Gary Prevost (Stjohns/EUA)
Harry Vanden (USF/EUA)
Lenina Pomeranz (USP e IEEI-UNESP)
Luis Fernando Ayerbe (IEEI-UNESP)
Marcos Cordeiro (IEEI-UNESP)
Marta Loza (UDG/México)
Sandra Colombo (UNICEN/Argentina)
Tullo Vigevani (IEEI-UNESP)

As opiniões divulgadas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

É permitida a reprodução, desde que seja citada a fonte.

ISSN 2176-8773

ENSAIOS DO IEEI

Número 9

**RISCO DE CONFLITO E DECISÕES DE INVESTIMENTO EM ÁREAS DE BAIXA GOVERNABILIDADE:
ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, AGÊNCIAS ESTATAIS E CORPORAÇÕES**

LUIZ FERNANDO AYERBE¹

¹ Coordenador do IEEI-Unesp, professor do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC/SP. Texto apresentado no seminário “Extraterritorialidades, entrecruzamento de soberanias e fontes de conflito na América Latina”, a ser publicado, em versão ampliada, no livro “Negociações Econômicas Internacionais: abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil”. Ayerbe, L. F. e Bojikian, N. (Org.), 2011, São Paulo: Editora Unesp.

ÍNDICE

Introdução.....	5
Governabilidade e conflito na ordem global.....	6
Conflitividade e decisões de investimento.....	9
A operacionalidade dos mecanismos de análise preventiva de conflitos.....	22
<i>O inaceitável e o insuportável.....</i>	<i>24</i>
Análise de conflito em áreas de baixa governabilidade.....	28
Referências bibliográficas.....	32

Introdução

Nas décadas recentes, os conflitos violentos de natureza intraestatal têm adquirido proeminência nas análises sobre os desafios mais importantes à estabilidade internacional. A avaliação das suas consequências negativas, em termos de crises humanitárias, perdas materiais e geração de situações de ingovernabilidade, se traduz em empreendimentos de governos, organizações multilaterais e não governamentais para a criação de mecanismos de prevenção. Se bem a premissa geral das diversas iniciativas parte da valorização positiva da paz como bem público universal, a definição de objetivos e prioridades responde aos imperativos da missão original de cada instituição.

Neste capítulo, nos deteremos nas abordagens que orientam organizações privadas, multilaterais e estatais com agendas centradas na desobstrução de obstáculos aos investimentos de empresas multinacionais e na Assistência ao Desenvolvimento em países e regiões de alta conflitividade. Na medida em que suas análises de risco objetivam orientar a alocação de capitais e recursos com base em rigorosa contabilidade econômica de custo-benefício, tornam-se uma referência importante da percepção de riscos e oportunidades ao ordenamento global por parte relevante dos seus atores-chave.

A análise desenvolvida evidencia três aspectos da linha de atuação das organizações selecionadas. Em primeiro lugar, a convergência de diagnóstico sobre a natureza das ameaças, em que os conflitos perdem a dimensão sistêmica e existencial da disputa capitalismo-socialismo da Guerra Fria, ganhando espaço a emergência de atores não estatais, com destaque para redes terroristas e do crime organizado, em países com déficits de governabilidade em função da fragilidade dos seus Estados ou cujos governos favorecem ou até promovem a sua atuação. Em segundo lugar, revela-se o grau de sofisticação dos modelos analíticos elaborados para caracterizar situações que comprometam os interesses em jogo, compreendendo indicadores de prevenção *estrutural* dos conflitos, reveladores das suas causas profundas, e *operacional*, que buscam desvendar na conjuntura os fatores capazes de deflagrar situações de violência. Finalmente, são apontadas algumas limitações dos programas de prevenção operacional, especialmente de diagnóstico e de interlocução junto a atores com poder decisório, com consequências problemáticas no alerta e na resposta antecipada aos conflitos. Entre os exemplos das décadas recentes, destacamos as crises humanitárias desatadas por processos de limpeza étnica na África e nos Bálcãs, e a explosão de movimentos da

sociedade civil que em pouco tempo derrubam regimes aparentemente estáveis no norte da África, numa onda similar à que arrasou o bloco liderado pela ex-União Soviética no leste europeu.

Governabilidade e conflito na ordem global

No início dos anos 1990, se estabelece uma convergência entre analistas, lideranças políticas e empresariais identificadas com o capitalismo liberal em caracterizar o momento como marco de mudança estrutural de alcances históricos inéditos, cuja configuração responderia à interconexão de dois processos: 1) o fim da Guerra Fria encerra a etapa de conflitos sistêmicos com Estados não capitalistas, marcada pela desapareição de um grupo de nações promotoras de um modelo econômico que questionava a propriedade privada dos meios de produção; 2) a globalização da economia acentua a expansão do mercado em detrimento do Estado, inclusive nos países governados por partidos comunistas, marcadamente a China, gerando uma crescente autonomia dos atores privados (Ayerbe, 2003).

O posicionamento dos Estados em função da sua proximidade e atitude em relação aos países do capitalismo avançado, apresentados como uma combinação bem-sucedida entre democracia representativa, liberdade de mercado e império da lei, passa a ser incorporado pelos governos estadunidenses de Bill Clinton e George W. Bush como parâmetro da divisão e hierarquia que acompanha a construção da nova ordem internacional.

Conforme assinalava Madeleine Albright na época em que dirigia o Departamento de Estado (2000), o mundo estaria composto por quatro categorias de países. Um núcleo central que congrega as nações com regimes consolidados de democracia representativa e economia de mercado, cuja ampliação ou retração torna-se um indicador da estabilidade política mundial. Os Estados em Transição, que se esforçam por adotar o capitalismo liberal, com ganhos significativos na institucionalização dos marcos formais fundamentais ao seu funcionamento, mas ainda presos ao peso do passado de autoritarismo e populismo econômico. Os Estados fora-da-lei, que renegam e boicotam a ordem mundial, promovendo ações desestabilizadoras, como o suporte ao terrorismo. Os Estados Falidos, em que o subdesenvolvimento

apresenta-se como marca insuperável, colocando-os sob a constante ameaça de colapso em itens básicos da sobrevivência como alimentação, saúde e segurança física.

Os atentados de 11/09/2001 orientam o foco principal da política externa estadunidense na direção dos Estados “falidos” e “fora-da-lei”, alvos destacados da chamada “Guerra Global contra o Terrorismo” que assume o norte da Doutrina de Segurança formulada por Bush em 2002 (Ayerbe, 2006).

Apesar do impacto doméstico dos ataques inéditos dentro do território do país, que instalam um estado de alerta permanente contra o risco de novas agressões, os dados disponibilizados pelo relatório do Departamento de Estado de 2004 mostram uma média anual declinante de incidentes no mundo após a Guerra Fria, variando de 544,44 entre 1982 e 1990, para 352,61 entre 1991 e 2003 (USDS, 2004, p. 176).

A partir de indicadores diferentes, mas complementares aos do governo estadunidense, estudos independentes de instituições não governamentais compartilham a visão de que o mundo tornou-se menos perigoso. De acordo com o Stockholm International Peace Research Institut, uma das tendências a partir dos anos 90 é a diminuição na escala da conflitividade entre Estados. Entre 1997 e 2006, apenas três dos 34 maiores confrontos foram interestatais, o resto correspondeu a disputas por território ou poder governamental no interior dos Estados (SIPRI, 2007). O Human Security Centre, com base na análise da evolução do número de mortos em batalhas a cada conflito armado desde a Guerra da Coreia, mostra um declínio constante na letalidade da guerra, que passa de uma média anual de 10.000 na década de cinquenta, 5.000 na década de oitenta, 2.000 na década de noventa e 1.000 entre 2000 e 2007 (HSC, 2009, p. 24). Na configuração dessa trajetória, pesam as mudanças na natureza das guerras, contrariamente ao envolvimento das grandes potências, a alta mobilização de tropas e o uso de armamento pesado típicos da Guerra Fria, predominam os conflitos em países pobres, protagonizados por organizações militares relativamente pequenas e maior utilização de armamento leve. “O tamanho das forças armadas rebeldes, sua desinclinação—ou incapacidade—para se engajar em combates prolongados de alto nível, ou projetar seu poder a longas distâncias, significa que geralmente matam relativamente poucas pessoas” (HSC, 2009, p. 25).

No âmbito dos atores estatais, a União Europeia e a China, os dois polos de poder econômico e militar que secundam os Estados Unidos, também visualizam um mundo menos conflitivo. De acordo com a Estratégia Europeia de Segurança (EES) formulada em 2003, “Europa nunca há sido tão próspera, tão segura nem tão livre. A

violência da primeira metade do século XX deu lugar a um período de paz e estabilidade sem precedentes na história europeia” (CE, 2003, p. 1).

Apesar desse cenário favorável, o documento considera que as ameaças são mais numerosas do que no passado, e adquirem uma dimensão global, destacando cinco cuja incidência conjunta pode trazer consequências perigosas: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, decomposição do Estado e a delinquência organizada.

Em dezembro de 2008, o Conselho Europeu apresentou um documento de avaliação e atualização da EES em que demonstra maior preocupação com a proliferação de armas de destruição massiva, com destaque para o Irã e a Coreia do Norte; com o terrorismo, exemplificados nos atentados em Madri (2004) e Londres (2005); a expansão das redes do crime organizado; a segurança energética, dada a crescente dependência externa do fornecimento de gás e petróleo, e a mudança climática como multiplicadora de ameaças.

Numa direção convergente, a República Popular da China enfatiza princípios de convivência internacional baseados no multilateralismo, o desenvolvimento e a cooperação entre as nações como melhor garantia da construção de um mundo pacífico, ressaltando a natureza global das novas oportunidades e ameaças. O documento do Ministério das Relações Exteriores *A Paz, o Desenvolvimento e a Cooperação – Bandeira da Diplomacia Chinesa na Nova Época* coloca esses temas como tendência irreversível dos novos tempos, frente aos quais o país busca promover um “novo conceito de segurança que tem como conteúdo principal a confiança mútua, o benefício recíproco, a igualdade e a colaboração” (Zhaoxing, 2005).

A chegada ao governo do Democrata Barack Obama traz como consequência uma revisão da Doutrina Bush, aproximando a perspectiva do país das posições apontadas nos documentos da União Europeia e da China.

Na Estratégia de Segurança Nacional de 2010, o fenômeno do terrorismo passa a ser contemplado como parte de uma agenda mais ampla, relativizando sua magnitude. Se bem a aceleração da globalização teria implicado em avanços na disseminação da democracia, da liberdade e da paz entre as nações, aumentou a incidência de ameaças transnacionais:

O terrorismo é uma das muitas ameaças consequentes com uma era global. O mais grave perigo para o povo americano e para a segurança global continua a vir de armas de destruição em

massa, particularmente armas nucleares. A capacidade do espaço e do ciberespaço que empoderam nossas vidas diárias e as operações militares são vulneráveis a perturbações e ataques. A dependência de combustíveis fósseis restringe nossas opções e polui o nosso ambiente. As alterações climáticas e pandemias ameaçam a segurança das regiões, a saúde e a segurança do povo americano. Estados falidos geram conflito e põem em perigo a segurança regional e global. Redes criminosas globais fomentam a insegurança no exterior e trazem pessoas e mercadorias através das nossas próprias fronteiras que ameaçam nosso povo. (NSS, 2010, p. 8).

O Quadrennial Defense Report de 2010, do Departamento da Defesa, reforça a importância de lidar com essas ameaças, especialmente em áreas de baixa governabilidade que favorecem a atuação de atores não estatais: “Os grupos terroristas buscam fugir das forças de segurança através da exploração de áreas sem governo e de baixa governabilidade como refúgio para recrutar, doutrinar e treinar combatentes, bem como para planejar ataques contra os interesses dos EUA e seus aliados” (QDR, 2010, p. 27).

Pautando-se nesse relatório, o Secretário da Defesa Robert Gates, em artigo na revista *Foreign Affairs*, considera que lidar com “Estados fraturados ou falidos é, em muitos aspectos, o principal desafio para a segurança de nosso tempo”. (2010, p. 2). A abordagem privilegiada passa pela capacitação dos parceiros para assumirem a sua própria defesa ou, em caso de necessidade, “lutar ao lado das forças de EUA, fornecendo-lhes equipamentos, treinamento ou outras formas de assistência à segurança” (Gates, op. Cit.).

Conflitividade e decisões de investimento

A percepção de ameaças à segurança do governo dos Estados Unidos em Estados “falidos” ou “fora-da-lei” não significa necessariamente a condenação desses atores ao isolamento internacional, especialmente quando detêm recursos econômicos estratégicos, tornando-se áreas de expansão de países e empresas cujas decisões de investimento colocam em primeiro plano a diversificação de fontes de acesso a matérias-primas e novas oportunidades de lucro.

Um exemplo é o Sudão que, apesar das sanções econômicas decretadas pelos Estados Unidos em 1997 contra o regime de Omar al Bashir, e de enfrentar em Darfur um conflito interno de amplas proporções, mantém um sustentado crescimento

econômico alimentado por investimentos de capitais em infraestrutura e petróleo liderados pela Líbia, China e Turquia (Rusiñol, 2007).

A atuação das empresas em territórios que combinam a violência com a fragilidade do Estado leva em consideração a necessidade de adaptação à realidade adotando as medidas que garantam a viabilidade permanente do empreendimento. No caso de setores como o turismo, manufaturas ou distribuição de bens de consumo, a decisão de retirar-se, dependendo da escala do conflito, é menos problemática, diferentemente da indústria extrativa e de processamento de recursos naturais, onde a tendência a conviver com os riscos assumindo políticas de prevenção e resolução de conflitos torna-se uma opção mais usual.

Em situações dessa natureza, torna-se frequente a convivência pragmática entre empresas, grupos insurgentes, senhores da guerra e governos que controlam parte dos territórios de Estados frágeis, dado o interesse comum em viabilizar a distribuição de dividendos advindos de exportações, pagamento de pedágios por transporte de mercadorias, entre outros.

O pragmatismo na convivência entre empresas transnacionais (ETs) e atores nacionais tem sido um comportamento predominante também em países que, embora não estejam enfrentando conflitos armados, seus governos têm origem em movimentos sociais e organizações políticas críticas do capitalismo liberal e da política externa dos Estados Unidos, marcadamente na América do Sul, em que despontam Venezuela, Bolívia e Equador, cujas trajetórias no exercício do poder mostram que a ruptura com o passado é seletiva (Ayerbe, 2008). Analisando a valorização da economia baseada na extração e exportação de recursos naturais e como se reorientam as relações entre o Estado e as empresas do setor nesses países, Carmelo Ruiz Marrero cita o ex-ministro de minas e ambiente do Equador, Alberto Acosta, que a partir de uma perspectiva de esquerda ambientalista, critica as continuidades com o passado do modelo vigente:

Não podemos falar em mudança estrutural, o que foi feito é uma reconversão do velho extrativismo a um neo-extrativismo ou o extrativismo do século XXI, onde o Estado tem maior participação na renda mineiro-petroleira, onde o Estado controla de alguma maneira a atividade das empresas transnacionais, onde há uma maior distribuição dos ingressos provenientes dessas exportações através de uma política social bastante sustentável, mas que não deixa de ser paternalista e clientelar, e aí chegamos a outro elemento importante: tem se melhorado o investimento social, mas não se está mudando o padrão de acumulação e a concentração da

riqueza, mas estão se distribuindo, através da política social, os excedentes disponíveis em tanto países produtores e exportadores de matérias primas (Ruiz Marrero, 2011, p. 1).

O pragmatismo que marca a interlocução entre atores cuja relação responde a conveniências impostas pelas circunstâncias é corrente em países com autonomia limitada na exploração e comercialização dos seus recursos econômicos, tornando-se eles, em parte ou totalmente, dependentes do *know-how* das ETs.

A Rand Corporation, instituição privada que desenvolve projetos de pesquisa para o setor da defesa dos Estados Unidos, tem dado ênfase ao tema da presença das ETs em “áreas não governadas”, em cuja definição inclui “Estados falidos ou em processo de falência; baixo controle da terra, das fronteiras marítimas ou do espaço aéreo; ou áreas dentro dos Estados onde a autoridade do governo central não se efetiva e prevalecem outras formas viáveis de autoridade”, situando entre os principais exemplos a fronteira Afeganistão-Paquistão; a península Arábica; Sulawesi-Mindanao, nas Filipinas; Leste da África; Oeste da África; Norte do Cáucaso; fronteira Colômbia-Venezuela e fronteira Guatemala-Chiapas (Rabasa, 2007, p. 1).

Nas situações mais sensíveis enfrentadas pelos Estados Unidos nessas regiões, a Rand busca identificar combinações mais eficientes no uso da força e no estabelecimento de formas permanentes de governabilidade. Neste último aspecto, destacamos o estudo *Corporations and Counterinsurgency* (Rosenau, 2009), que atribui às empresas um importante papel estabilizador.

Embora reconhecendo o pragmatismo de circunstâncias a que nos referimos anteriormente, o estudo da Rand procura despertar nas empresas um pragmatismo estratégico, evidenciando as vantagens da prevenção estrutural da conflitividade a partir do engajamento permanente com os desafios políticos, sociais e econômicos do desenvolvimento da nação receptora do investimento. Tomando como referência a atuação da Royal Dutch Shell na Nigéria, da Firestone na Libéria e da Placer Dome na Nova Guiné, é proposto um conjunto de recomendações, sistematizadas no quadro a seguir.

Quadro 1: Formas possíveis de resposta das corporações em Zonas de Conflito

Tema	Parceiros	Decisões	Raciocínio
Segurança	Companhias Militares Privadas Governo da nação anfitriã Missão dos Estados Unidos no país	Estabelecer suas próprias forças de segurança Subsidiar as forças de segurança governamentais Pagar contratistas privados	Proteger instalações e trabalhadores
Relações com os Locais	ONGs Grupos de ajuda internacional	Investir no desenvolvimento social e comunitário Construir casas, escolas, hospitais, estradas Fornecer empréstimos de microcrédito	Apoiar a economia local e conquistar corações e mentes
Construção da Nação	Nação anfitriã	Reforçar a capacidade das autoridades governamentais Financiar a educação e a capacitação da policia e das forças paramilitares Contratar instrutores para trabalhar com os funcionários	Reduzir os conflitos e aliviar encargos das empresas através da boa governança Estabelecer segurança e estabilidade
Operações de informação, assessoria de imprensa, relações públicas	Companhias privadas	Designar funcionários para assuntos de direitos humanos Determinar quanto tempo, dinheiro e ênfase serão dedicados a isso	Mostrar uma boa imagem das corporações
Programas de relação com a	Elites locais	Ajudar a tornar difusos os	Ajudar a promover um ambiente mais

comunidade		conflitos por terra Promover passeios e conhecimento sobre como ser um bom vizinho	harmonioso Construir confiança local
Migração interna	Elites locais Empresa de gestão de risco	Abraçar abordagens localizadas Compreender as consequências não intencionais das atividades empresariais	

Fonte: Rosenau et. AL. p. 37

O estudo da Rand se concentra no aspecto estabilizador das ETs já estabelecidas em regiões conflitivas, e sua preocupação central é contribuir com o governo dos Estados Unidos para a implementação da sua agenda de política externa. No momento prévio ao investimento, quando as empresas ou as organizações multilaterais e governamentais têm que tomar a decisão de colocar seus recursos, a análise de conflitos envolve um grau maior de incerteza. Para abordar essa dimensão da avaliação de risco, tomaremos como referência a abordagem de organizações privadas, como a Carleton University e o Political Risk Service Group, multilaterais, como o Banco Mundial, e estatais, como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

A Carleton University, do Canadá, desenvolve um programa dirigido ao setor de negócios. Conforme ressalta Ashley Campbell, Diretor do projeto *The Private Sector and Conflict Prevention Mainstreaming*, “várias economias emergentes, como Colômbia, Indonésia, Argélia e as Filipinas, têm conseguido atrair altos níveis de investimento direto apesar da ocorrência de conflitos violentos” (2002, p. 5).

A partir de entrevistas realizadas pelo Political & Economic Link Consulting com 25 operadores de Empresas Multinacionais (EMNs), Campbell apresenta cinco fatores que orientam decisões de investimento em áreas conflitivas: 1) Impacto geográfico do conflito; 2) Gravidade do conflito; 3) Atitudes e políticas do governo e da oposição; 4) Setor industrial; 5) Estrutura do investimento (2002, p. 6). O Quadro 2 apresenta os indicadores associados a esses cinco aspectos.

Quadro 2. Fatores que afetam a tomada de decisão de empresas multinacionais nos países vulneráveis a conflitos

Fatores influentes	Como esses fatores afetam os investimentos das multinacionais	Indicadores possíveis para medir esses fatores
Impacto geográfico do conflito	- se o conflito for contido na área específica do país, as empresas estão menos preocupadas com os riscos do investimento, enquanto a violência incontida representa um risco maior para as operações multinacionais	- localização dos grupos armados e das áreas de conflito
Gravidade do conflito	- apenas EMNs com suas próprias capacidades militares vão investir em país que enfrenta um conflito territorial (grupos de oposição controlam eficazmente o país) -EMNs toleram amplamente os riscos colocados pela incursão dos conflitos (o governo no controle, mas opositores armados se envolvem em ataques frequentes) e pelo conflito terrorista (o governo no controle, mas grupos da oposição participam em atos isolados de violência)	- número de mortes devidas ao conflito violento, indicadores que medem o império da lei e a legitimidade do governo, gastos militares do governo
Atitudes e políticas do governo e da oposição	- As EMNs são sensíveis com relação aos governos e vão investir se tiverem confiança no ambiente regulatório favorável às empresas, receber estreita comunicação das políticas e apoio por ações do governo (incluindo os tradicionais incentivos econômicos, bem como as atividades militares) - As EMNs também prestam atenção à ideologia dos grupos de oposição (algumas ideologias são mais ameaçadoras para o setor privado), e monitoram os ataques da oposição à infraestrutura específica (em especial, as operações das multinacionais serão significativamente afetadas por ataques que interrompem viagens, transporte, telecomunicações, serviços públicos, ou a disponibilidade de insumos essenciais, como o trabalho)	- estruturas tarifárias, regulamentações sobre os negócios, leis trabalhistas, atividades sindicais, nível de corrupção - falta de energia elétrica, interrupções de telecomunicações, greves dos trabalhadores, fundamentos ideológicos de grupos de oposição
Setor da indústria	- As EMNs são menos vulneráveis ao conflito se produzem produtos essenciais para a economia doméstica	- tamanho do mercado, disponibilidade de recursos naturais, direitos de

	- As EMNs baseadas em tecnologias estáveis correm maior risco se o conflito resulta em transferência de regime de governo do que as companhias baseadas em tecnologias que evoluem constantemente - As EMNs podem ignorar o risco de conflitos se o potencial de fornecimento de insumos (especialmente os recursos naturais) é especialmente significativo, ou se o mercado interno é fundamental para suas operações de maior envergadura	propriedade intelectual
Estrutura do investimento	- Se as multinacionais são capazes de estruturar os seus investimentos de uma forma que minimize o risco de perdas por conflito, elas não podem ser avessas a investir em países vulneráveis a conflitos - Uma estratégia comum é a "progressão de risco", pela qual as multinacionais se movem de investimentos de menor risco (como os acordos de licença de fabricação por contrato) para investimentos de maior risco (como a montagem pós-produção, empresas mistas, pequenos investimentos integrais) - Outra ferramenta de mitigação de risco é o seguro de risco político & segurança adicional (agências de crédito à exportação podem prestar esses serviços a um custo subsidiado)	- disposição das seguradoras para cobrir riscos políticos nas apólices de seguros das EMNs no país anfitrião, a flexibilidade das leis referentes ao investimento estrangeiro

Campbell, 2002, Tabela 1.

Paralelamente à análise de risco de conflitos, a Carleton conta com um programa de prevenção operacional, o CIFP (Country Indicators for Foreign Policy). A referência metodológica do CIFP é o *Conflict and Peace Analysis and Response Manual* elaborado por FEWER (Forum on Early Warning and Early Response), instituição de natureza humanitária e sem fins lucrativos fundada em 1997, que define o Alerta e a Resposta Antecipada como a

Coleta e análise sistemáticas da informação originária de áreas de crise com a finalidade de: a) antecipar a escalada de conflitos violentos; b) o desenvolvimento de respostas estratégicas a estas

crises; e c) a apresentação de opções aos atores críticos para os propósitos da tomada de decisão. (FEWER, 1999, p.17)

A partir dessa definição inicial, Troy Joseph, coordenador do estudo metodológico preliminar do CIFP, apresenta os três tipos de indicadores que orientam o monitoramento de situações de crise: 1) *estruturais*, que delimitam as condições prévias do conflito “tais como exclusão política sistemática, injustiças econômicas inerentes, carência de instituições adequadas e com capacidade de resposta, a presença de minorias étnicas, exaustão de recursos, dependência excessiva do comércio internacional” (Joseph, 2000, p. 7); 2) *aceleradores*, que revelam “acontecimentos que se retroalimentam e aumentam rapidamente o grau de importância de situações com maior grau de volatilidade, mas que também podem expressar a decomposição do sistema ou mudanças fundamentais nas motivações políticas” (op. cit., p. 7); 3) *disparadores*, “acontecimentos imediatos que aceleram o brotar de um conflito (exemplo o assassinato de um líder, fraude eleitoral, um escândalo político.” (op. cit., p. 7). O quadro 3 apresenta uma lista de indicadores vinculados às três modalidades.

Quadro 3: Fatores Estruturais e Aceleradores de Conflitos Violentos

ESTRUTURAIS	ACELERADORES	DISPARADORES
DESEMPENHO POLÍTICO <u>Pouca disposição para governar eficazmente</u> • Abusos nos direitos humanos • Abusos constitucionais • Abusos de poder <u>Incapacidade para governar eficazmente</u> • Instabilidade sistêmica • Ilegitimidade • Poder não consolidado • Controle territorial incompleto	POLÍTICOS <u>Insegurança doméstica</u> • Incapacidade do Estado para prover segurança e estabilidade • Forças de segurança nas ruas • Incapacidade para manter o controle territorial • Imposição de toques de recolher <u>Movimentos de população</u> • Movimentos civis através das fronteiras • Restrições a movimentos	POLÍTICOS <u>Direitos humanos</u> • Liberdade de expressão • Liberdade de movimento • Liberdade de religião • Liberdade de reunião <u>Integridade das eleições</u> • Fraude eleitoral • Intimidação de votantes <u>Instabilidade política interna</u> • Mudança de alianças • Purga de pessoas de lealdade duvidosa • Arrestos por motivos

<u>Má gestão</u> • Corrupção <u>Estrutura social instável</u> • Mudança de elites • Estratificação social pronunciada DESEMPENHO ECONÔMICO <u>Estabilidade econômica</u> • Predomínio da pobreza • Nível de desemprego • Inflação/estabilidade de preços <u>Desigualdade econômica</u> • Disparidade e desigualdade • Distribuição da terra • Acesso à seguridade social e ao sistema de bem estar MILITARES E SEGURANÇA • Gastos com segurança • Crescimento do comércio ilegal de armas • Número de empresas privadas de segurança MEIO-AMBIENTE & GESTÃO DE RECURSOS • Falência agrícola • Poluição • Desastre ambiental FATORES SOCIOCULTURAIS Meios e propaganda • Declarações inflamadas • Exploração das divisões/tensões INSTITUIÇÕES E EVENTOS <u>Institucional</u> • Carência de instituições civis • Vínculo entre população-governo	dentro ou para fora do país • Pessoas que se deslocam e refugiados <u>Oposição Política/Opressão governamental</u> • Proliferação de grupos oposicionistas • Frequência de arrestos políticos • Miniaturização da oposição • Problemas de processos contra dissidentes • Decepção com relação ao aparato de segurança • Insatisfação com a gestão dos assuntos de Estado • Expectativas insatisfeitas <u>Consolidação da oposição</u> • Incremento da atividade oposicionista • Incremento do tamanho e da coesão dos grupos de oposição ECONÔMICOS <u>Confiança Internacional</u> • Fluxo de capitais • Dívida externa • Estabilidade cambial • Reservas em moeda estrangeira <u>Declínio econômico</u> • Incremento da pobreza/disparidade econômica • Escassez de alimentos SOCIOCULTURAIS <u>Etnicidade</u> • Tensões/violência étnica • Rivalidades históricas • Disputas territoriais • Comportamento antagônico • Perseguição institucionalizada	políticos • Posições políticas dominantes/ideologias e impacto da paz e da estabilidade <u>Política governamental</u> • Novas políticas discriminatórias • Aumento da tensão entre os que apoiam e se opõem ao regime • Violação em massa de direitos humanos <u>Intervenção externa</u> • Apoio externo a grupos de oposição • Ameaças de intervenção <u>Atividade fronteira</u> • Concentrações militares • Troca de tiros fronteiriços <u>Níveis de violência</u> • Assassinatos políticos • Violência política • Violência étnica
--	--	--

<u>Instituições religiosas</u> • Comportamentos antagônicos • Propaganda <u>Polícia e Poder Judiciário</u> • Polarização institucional	• Leis de linguagem	
---	---	--

Fonte: Joseph, 2000, p. 13-14.

Com base na metodologia desenvolvida, o CIFP promove a análise e o monitoramento, atuando conjuntamente com o governo canadense no treinamento de funcionários e elaboração de estudos que deem suporte a políticas de promoção do desenvolvimento e da segurança, especialmente em Estados frágeis e falidos (CIFP, 2011).

Outra iniciativa importante na análise de risco de conflito é o Political Risk Service Group, com sede nos Estados Unidos, que conta com duas modalidades: o *Political Risk Service* (PRS), que identifica cenários sobre o futuro dos regimes políticos de países a partir de dois períodos temporais, 18 meses e 5 anos, e o *International Country Risk Guide* (ICRG), que estabelece um ranking de países com base em 22 variáveis de risco político, financeiro e econômico, conforme o quadro a seguir.

Quadro 4: Fatores de risco definidos pelo PRS e o ICRG

PRS		ICRG
18 meses	5 anos	Variáveis
Turbulências* Desordens e manifestações Greves com motivação política Disputas com outros países que podem afetar os negócios Atividades terroristas e de	Restrições ao investimento A situação atual e as mudanças prováveis no clima geral para restringir investimentos estrangeiros Restrições comerciais A situação atual e as mudanças prováveis no clima	Componentes políticos do risco Estabilidade do governo Condições socioeconômicas Perfil do investimento

guerrilha Guerra civil ou internacional Criminalidade nas ruas capaz de afetar o pessoal internacional de negócios Crime organizado com impacto na estabilidade política e os negócios com o exterior Restrições à equidade Limitações aos negócios de propriedade estrangeira Restrições a operações Restrições ao pessoal estrangeiro para empregar, localizar atividades econômicas, assim como a eficácia e a honradez de funcionários públicos Impostos discriminatórios para os negócios estrangeiros Restrições à repatriação de capitais e dividendos de investimentos Controles cambiários Barreiras tarifárias e outros obstáculos para a importação Atraso nos pagamentos A pontualidade com a qual o governo e os importadores privados pagam seus credores externos Expansão fiscal e monetária	geral para restringir o comércio exterior Problemas econômicos domésticos A classificação do país de acordo com seu desempenho dos últimos cinco anos de crescimento do PNB e do PNB per capita, da inflação, do desemprego, do investimento de capitais, e das contas públicas Problemas econômicos internacionais A classificação do país de acordo com seu desempenho nos últimos cinco anos da conta corrente (como porcentagem do PNB), o coeficiente do serviço da dívida com relação às exportações, e a mudança de porcentagem anual no valor da moeda	Conflito interno Conflito externo Corrupção Militares na política Tensões religiosas Lei e ordem Tensões étnicas Responsabilidade democrática Qualidade da burocracia Componentes financeiros do risco Dívida externa como porcentagem do PNB Serviço da dívida externa como porcentagem da exportação de bens e serviços Conta corrente como porcentagem da exportação de bens e serviços Liquidez em número de meses de cobertura das importações Estabilidade do câmbio Componentes econômicos do risco PNB per capita Crescimento real do PNB
---	---	---

Políticas trabalhistas Políticas do governo, atividade do sindicato, e produtividade da mão-de-obra que criam os altos ou baixos custos para os negócios Dívida externa A magnitude de toda a dívida com relação ao tamanho da economia e da capacidade do setor público e das instituições privadas de compensar pontualmente as obrigações do serviço da dívida		Taxa de inflação anual Balanço do orçamento como porcentagem do PNB Balanço da conta corrente como porcentagem do PNB
---	--	--

Fonte: Political Risk Service (PRS Group, 2006). * As turbulências não incluem greves e movimentos de trabalhadores de natureza legal e que não conduzem à violência.
http://www.prsgroup.com/PRS_Methodology.aspx

Com base nessas duas metodologias, o PRS desenvolve estudos direcionados para diversos públicos. No caso do setor de negócios, publica periodicamente *A Business Guide to Political Risk for International Decisions*, e presta consultoria a partir de demandas específicas envolvendo avaliações sobre o clima para investimentos em países ou em determinados setores da economia no interior dos mesmos.

Desde uma perspectiva mais ampla, embora complementar à lógica de apoio aos investimentos privados como parte do desenvolvimento econômico, o Banco Mundial conta com o *Conflict Assessment Framework* (CAF), cujo objetivo é “identificar e analisar conflitos no contexto da assistência ao país, redução da pobreza e outras estratégias de desenvolvimento apoiadas pelo Banco”. (World Bank, 2002, p. 1)

O CAF se baseia em seis categorias de fatores: 1) relações étnicas e sociais, 2) governabilidade e instituições políticas, 3) direitos humanos e segurança, 4) estrutura econômica e desempenho, 5) ambiente e recursos naturais, 6) fatores externos. A cada categoria corresponde um conjunto de variáveis com seus respectivos indicadores, determinando três níveis de intensidade com relação ao conflito violento: advertência, intensidade incrementada e escalada.

Para determinar se é conveniente levar a cabo análises de conflito num país, o CAF conta com um processo de filtragem de risco, a partir de nove indicadores principais: 1) História do conflito; 2) Renda per capita; 3) Exportações de bens primários; 4) Instabilidade política; 5) Direitos civis e políticos; 6) Militarização; 7) Dominação étnica; 8) Conflitos regionais ativos; 9) Desemprego juvenil (World Bank, 2002, p. 2).

Na mesma linha do Banco Mundial, mas focada nos interesses associados à política externa estadunidense, a USAID, vinculada ao Departamento de Estado, tem na análise de conflitos uma variável fundamental na avaliação dos países receptores dos seus programas de assistência. Partindo da perspectiva de que a “estabilidade já não caracteriza o nosso ambiente operacional, e que a nossa ajuda tem de se adaptar a essa mudança”, torna-se necessário “incorporar a sensibilidade ao conflito no seu desenho e execução” (USAID, 2004, p. 7). De acordo com a agência, “nos últimos quarenta anos os Estados Unidos gastaram bilhões de dólares em programas de desenvolvimento, muitos dos quais nunca virão a ser concretizados devido ao conflito”. Para além dos aspectos humanitários, o conflito violento “desencoraja o investimento, destrói capital humano e físico, mina as instituições necessárias para a reforma política e econômica, redireciona recursos para utilizações improdutivas, e provoca uma drástica deterioração na qualidade de vida” (USAID, op. Cit.).

Como resposta a esse desafio, em 2002 foi criada a *Office of Conflict Management and Mitigation*, que conta com o programa *Conducting a Conflict Assessment: a Framework for Strategy and Program Development* (CCA), destinado a ajudar as missões da agência a

1) identificar e priorizar as causas e conseqüências da violência e instabilidade que são mais importantes em um contexto de determinado país, 2) compreender como os programas de desenvolvimento interagem com estes fatores, e 3) determinar onde o desenvolvimento e a ajuda humanitária podem apoiar mais efetivamente os esforços locais para gerir conflitos e construir a paz (USAID, op. cit. p. 8).

Em termos metodológicos, o CCA estabelece quatro categorias de causas cuja presença conjunta pode atuar como fator acelerador ou disparador de um conflito: 1) as que motivam a violência, entre as quais se destacam as tensões étnicas ou religiosas, pobreza, disputa por acesso a recursos naturais, pressões demográficas; 2) as que

facilitam a mobilização e a expansão da violência, especialmente a existência de indivíduos ou grupos com a capacidade organizativa e os recursos materiais adequados para transformar o descontentamento em enfrentamento aberto; 3) as que se vinculam à capacidade de resposta do Estado, com instituições capazes de administrar a diversidade de interesses e reivindicações, ademais de instrumentos legais e repressivos para a manutenção da ordem; 4) as de origem regional ou internacional, a partir da atuação de redes transnacionais de natureza econômica, étnica, religiosa ou criminal. Paralelamente a essas causas, alguns eventos tendem a agir como disparadores da violência, como processos eleitorais controvertidos, desastres naturais, entre outros.

Nos países em desenvolvimento, a USAID valoriza os fatores estruturais como elemento prévio a ser tomado em conta. “Compreender as linhas de ruptura de uma sociedade e as pressões que levam pessoas a considerar a violência como um meio para promover seus interesses é uma primeira etapa necessária para avaliar o grau de risco num país”. (USAID, 2005, p. 15).

O CCA, da mesma forma que o CAF do Banco Mundial, está desenhado para subsidiar a tomada de decisões de investimento em programas de assistência para determinados países, não é propriamente um sistema de Alerta Antecipado. No âmbito do governo dos Estados Unidos, o maior empreendimento nesse sentido está sendo realizado pelo Departamento da Defesa, que desde 2008 tem destinado 90 milhões de dólares à criação de um programa capaz de servir eficientemente as forças armadas, convocando mais de 50 laboratórios para conduzir pesquisas e produzirem modelos operacionais. Um dos que tem sido apontado como mais promissor pelo Pentágono é o *Integrated Crisis Early Warning System* (ICEWS), desenvolvido pelo Lockheed Martin’s Advanced Technology Laboratories, ainda em fase de teste e sem avaliação conclusiva sobre sua eficácia (O’Brien, 2010, Shachtman, 2011).

A operacionalidade dos mecanismos de análise preventiva de conflitos

Os diversos sistemas abordados na seção anterior dimensionam aspectos quantitativos e qualitativos que diferenciam situações de estabilidade e de crise, podendo evolucinar para um cenário de conflito violento. Anna Marveeva, em estudo preparado para a organização não governamental Global Partnership for the Prevention

of Armed Conflicts (GPPAC), apresenta uma reflexão crítica sobre os modelos existentes, estabelecendo uma relação entre alerta e resposta antecipada.

Entre os métodos convencionais, Marveeva destaca os que valorizam a análise quantitativa, a partir do levantamento de informações de caráter estrutural, eventos e processos que levam a situações de conflito, e qualitativos, que valorizam a pesquisa de campo e a compreensão de elementos subjetivos. Sem assumir uma posição categórica com relação ao “método correto”, na medida em que considera importante resgatar as contribuições da diversidade de experiências existentes, Marveeva aponta algumas complicações inerentes à adoção irrestrita de um ou outro. No caso dos métodos quantitativos, destaca as dificuldades operativas decorrentes do excesso de informação, podendo dificultar o processo de construção de significados e elaboração de conclusões. Os mesmos indicadores, em contextos políticos diversos, podem levar a avaliações diferenciadas. Por outro lado, a carga potencial de subjetividade incorporada aos dados qualitativos, abre espaço a eventuais confusões entre realidade e ideologia (2006, p. 14). Nesse aspecto,

as séries de dados quantitativos podem ser úteis para obter resultados que sintetizem a realidade, proporcionando a visualização de saídas, correlações e a estandardização. Ao mesmo tempo, os dados qualitativos permitem o recurso de abastecer com informação profunda do contexto e dos atores sensíveis. O problema com dados quantitativos se relaciona com sua classificação, difícil e com frequência politicamente sensível, e as decisões baseadas na classificação influenciam a predição. Por tanto, os projetos de detecção antecipada poderiam optar por se conter na quantificação (Marveeva, 2006, p. 16).

Além da utilização muitas vezes inadequada de métodos convencionais, Marveeva considera preocupante a escassa confiabilidade atribuída pelos atores com poder de intervenção às organizações internacionais quando se trata de desencadear ações baseadas nesse tipo de alerta, colocando dúvidas sobre o valor agregado que os sistemas de Alerta e Resposta Antecipada trazem para o processo de prevenção de conflitos armados.

Essas limitações não eliminam a relevância de gerar novas iniciativas, mas apontam obstáculos a serem superados. Desde essa perspectiva, Marveeva sintetiza como aspectos positivos de consenso nas abordagens sobre Alerta e Resposta Antecipada, “identificar as causas do conflito, predizer o brote de violência e atenuar o conflito” (2006, p. 12), para o qual, sugere seis mecanismos centrais: levantamento de

dados, análise de dados, avaliações para o alerta ou identificação de diferentes cenários, formulação de propostas de ação, transmissão das recomendações e avaliações para a resposta antecipada.

É importante evitar a tentação de ver o alerta e a resposta como ações separadas, senão como duas caras da mesma moeda. Se bem a resposta antecipada é o objetivo, o alerta antecipado é uma ferramenta para atingi-lo. As medidas de resposta poderiam ser pensadas como um duplo processo: ação antecipada/intervenção em situações de crise (prevenção operacional) e prevenção estrutural de longo prazo (2006, p. 45).

As ponderações de Marveeva revelam um hiato de difícil transposição entre a detecção de ameaças latentes e a geração de respostas, em que, para além dos problemas metodológicos, pesa o grau de confiança nas informações apresentadas pelas organizações não governamentais por parte dos atores com capacidade efetiva de ação preventiva, especialmente os Estados. Na perspectiva de abordar com maior profundidade os limites apontados, introduziremos na próxima seção alguns dos pressupostos teóricos que consideramos comuns aos programas de prevenção estrutural e operacional apresentados, concluindo com um balanço sobre o valor agregado das análises de risco de investimento em áreas de baixa governabilidade.

O inaceitável e o insuportável

A elucidação dos diversos fatores que desencadeiam conflitos no interior das sociedades é um desafio permanente dos cientistas sociais e atores políticos que acompanham as transformações do sistema econômico, das relações entre Estado e sociedade e entre Estados-Nação no âmbito internacional, gerando uma extensa produção com variadas interpretações. Seja com o objetivo de explicar esse tipo de fenômeno, ou atuar como parte interessada na sua prevenção, resolução ou desencadeamento, o avanço do conhecimento é significativo.

A despeito da grande diversidade de estudos existentes, não diferem, no essencial, as principais perguntas que orientam o caminho do desvendamento da dinâmica oculta de antigos ou novos processos: quais as mudanças que se operam fora da esfera de poder decisório dos setores que se revoltam, e que afetam negativamente

sua vida cotidiana? Quais as mudanças de percepção desses setores em relação à sua realidade, que os torna inconformados com a continuidade da mesma?

Karl Marx e Max Weber forneceram respostas consistentes às questões colocadas. Por caminhos diversos, mas que muitas vezes se complementam, construíram duas abordagens que se tornaram clássicas, influenciando boa parte das análises posteriores.

Na perspectiva marxista, o conflito fundamental é aquele que leva à revolução social, cuja base responde a desigualdades de classe institucionalizadas em estruturas de poder que legalizam a exploração no processo de trabalho. Nos fatores desencadeadores de um processo revolucionário, são consideradas as relações de produção, entre a estrutura social e a distribuição da riqueza e do poder, e o papel do Estado na reprodução das relações sociais dominantes. Alterações no equilíbrio de poder associadas à ascensão ou declínio de determinados setores, ocasionadas por transformações na forma de produção e apropriação da riqueza, ou por mudanças nas regras do jogo político, podem provocar reações violentas, constituindo campo fértil para a ação das organizações revolucionárias, capazes de dar condução e organicidade às mobilizações (Marx, 1971).

Nas análises marxistas, os conflitos que levam à revolução são essencialmente classistas, desencadeados pela tomada de consciência em relação a uma condição de exploração considerada intrínseca ao sistema, independentemente de situações conjunturais mais ou menos críticas. Diferentemente, a perspectiva weberiana valoriza a política e a subjetividade na regulação da vida social. Sua abordagem do conflito parte da noção de “fechamento”, determinante na caracterização da desigualdade que o desencadeia. De acordo com Weber,

Uma forma muito frequente de condicionamento econômico, verificada em todos os tipos de comunidade, é criada pela competição por oportunidades econômicas: cargos públicos, clientela, ensejos de ganhos mediante ocupação ou trabalho etc. Com o crescente número de concorrentes em proporção à margem de ação aquisitiva aumenta o interesse dos participantes na concorrência em limitar esse número de alguma maneira. A forma como isso costuma ocorrer é aquela em que se toma alguma característica exteriormente comprovável de uma parte dos concorrentes (efetivos ou potenciais) – raça, idioma, religião, origem local ou social, descendência, domicílio etc. – como base para conseguir sua exclusão da concorrência. ... Esse processo de “fechamento” de uma comunidade, como o denominaremos, repete-se de modo típico, constituindo a origem da

“propriedade” de terras bem como todos os monopólios estamentais e de outros grupos (1991, V. 1, p. 231-32).

Quando ocorre fechamento, explicitam-se formas de dominação, culturalmente construídas, com desdobramentos em termos de acesso diferenciado a bens e capacidade decisória. O exercício abusivo do poder em ações que tornam visível a discriminação e a percepção de afinidades entre setores que se consideram vítimas dessas ações podem desencadear um processo de conflito. As premissas dessa abordagem são as mudanças que desequilibram uma situação considerada estável e a percepção subjetiva de perda de poder político e/ou econômico. O problema central está associado à exclusão.

Analisando as razões sociais que ocasionam as guerras civis e entre Estados, Raymond Aron acompanha os argumentos weberianos sobre o processo de concentração e exclusão que resulta da competição por bens que não podem ser compartilhados, como o poder e a glória. A disputa torna-se violenta “quando um dos adversários recorre à força física para forçar o outro à submissão” (2002, p. 442).

No âmbito intraestatal, Aron estabelece três condições que coíbem a escalada da violência:

as relações entre os membros da mesma coletividade estão sujeitas a normas, costumeiras ou legais; há uma autoridade legítima, reconhecida por todos, e uma certa consciência de solidariedade, a despeito do que separa os adversários; uma força superior –o exército ou a polícia– impõe-se irresistivelmente, em caso de necessidade (2002, p. 444).

A ausência de uma dessas condições poderá ser suficiente para o desencadeamento de um conflito violento. Passando da dimensão social para uma discussão de caráter essencialista sobre as ameaças à paz, Aron remete a comportamentos que são inerentes à natureza humana, e que tornam instável qualquer relação de dominação-submissão. “O homem é o único ser capaz de preferir a revolta à humilhação e a verdade à vida. Por isto, a hierarquia dos senhores e dos escravos nunca poderá ser estável” (op. Cit. p. 466).

Adotando uma perspectiva teórica similar, Jean-Baptiste Duroselle (1998) considera a guerra como uma das regularidades da história do *Homo sapiens*, em cujo desencadeamento percebe a intervenção de quatro elementos constantes: 1) a criação de sistemas fechados, que embora se proponham como universais, implicam como

condição do seu sucesso a exclusão de atores e valores vistos como contraditórios ao seu avanço; 2) as diferenças de poder que levam os poderosos a ampliar a ocupação de territórios, agravadas nos momentos em que o maior número de atores com poderio aumenta as possibilidades de disputa; 3) a desconfiança estrutural entre os Estados em sistemas multipolares; 4) a constante reaparição do *insuportável*, que favorece a aceitação da possibilidade da morte como componente da luta contra a opressão.

O quarto elemento também está presente na sua análise sobre o ocaso dos impérios. Entre os fatores capazes de dar término ao sistema de dominação imposto por uma grande potência, Duroselle destaca a violência, predominantemente ocasionada por derrotas militares frente a coalizões de potências inimigas; o nacionalismo, o caso mais frequente da dominação colonial, confrontada por movimentos libertadores originários das populações autóctones, e a desagregação interna, cujo caso típico seria a Roma antiga.

Nos casos vinculados ao nacionalismo e à desagregação interna, o sentimento do insuportável aparece como fenômeno cultural próprio das comunidades que se percebem como vítimas do *status quo*. Para Duroselle, a tomada de consciência do insuportável poderia ser desencadeada por diversos motivos, entre os quais destaca a degradação de uma situação econômica, decorrente de mudanças que afetam diretamente o modo de vida, como a rápida deterioração das condições de trabalho; evolução do sistema de valores, pelo surgimento de uma consciência de opressão em relação a uma situação anteriormente percebida como componente inevitável da existência; maturação de um fenômeno demográfico, provocando reações contra a presença de “estrangeiros”, associados a outras etnias, raças ou nacionalidades; ação do estrangeiro contra uma comunidade pacífica, gerando resistência contra os invasores do território.

O limiar do insuportável.... varia com a história, com as civilizações. O problema consiste em conhecer até que extremo se pretende ir para rejeitar o inaceitável: A resistência passiva? A perda momentânea de um salário? A morte? É neste último caso quando o “inaceitável” se converte em “insuportável” (Duroselle, 1998, p. 182-83).

Comparando dois momentos da história da França, Duroselle enfatiza a dimensão socioeconômica como indicador do grau de violência entre as partes em conflito.

Quanto mais alto seja o nível médio de vida de uma coletividade, mais reduzida será a distância entre os níveis extremos de vida, e menos alto será o nível de risco admitido. A “revolta estudantil” de 1968 na França, apesar do seu caráter espetacular, apenas provocou três mortes violentas em dois meses, e as três foram acidentais; não se fez um só disparo. No começo (do século XX), algumas greves importantes provocavam... derramamentos de sangue muito mais graves (1998, p. 184-85).

Elucidar os fatores potenciais de transformação de uma consciência pautada pela ideia do *inaceitável*, geradora de movimentos reivindicatórios, num antagonismo motivado pelo sentimento do *insuportável*, que aceita a possibilidade da morte como componente da luta política, implica numa caracterização do equilíbrio e da crise que, como veremos a seguir, carece de resposta efetiva por parte dos sistemas de prevenção operacional.

Análise de conflito em áreas de baixa governabilidade

A profusão de instituições que nas décadas recentes passam a se ocupar da análise e prevenção de conflitos, algumas das quais abordamos nas seções anteriores, busca responder a desafios colocados por uma realidade que adquire notoriedade com a queda do muro de Berlim e o desaparecimento da ex-União Soviética, que surpreendeu o custoso sistema de inteligência estadunidense. Nos anos subsequentes, a eclosão de crises humanitárias na África e nos Bálcãs eleva o estado de alerta. De forma abrupta, diversidades pré-existentis (Hutus e Tutsis em Ruanda, Sérvios, Croatas e Bósnios na ex-Iugoslávia) tornam-se linhas divisórias irreconciliáveis, gerando uma percepção de que a convivência tornou-se insuportável e a limpeza étnica o remédio definitivo.

Auscultar as variantes de subjetividade que intervêm na irrupção desse tipo de conflito, com o objetivo de antecipar uma resposta efetiva, tornou-se um exercício teórico-metodológico com ainda escassos resultados operacionais. As crises no início de 2011 na Tunísia e no Egito, com repercussões regionais que ameaçam uma mudança no

mundo árabe e muçulmano comparável às transições políticas na América Latina e no Leste Europeu dos anos 1980-90, também surpreenderam o sistema de inteligência dos Estados Unidos, mesmo tendo incorporado nas suas variáveis analíticas as novas realidades emergentes do pós-Guerra Fria e de ter seu orçamento dobrado a partir de 2001, chegando a 80 bilhões de dólares em 2010 (Dilanian, 2010).

Questionada pelo Comitê de Inteligência do Senado dos Estados Unidos sobre o nível de informação que a Casa Branca detinha sobre a situação no Egito, a vice-diretora da CIA, Stephanie O'Sullivan, coloca em evidência os limites que acompanham a passagem da identificação de indicadores estruturais e aceleradores para a percepção dos possíveis disparadores de uma rebelião popular: “Nós temos advertido sobre a instabilidade ... Nós não sabíamos qual seria o mecanismo de disparo para isso” (Ryan, 2011).

Na Tunísia, o disparador da revolta que levou ao rápido colapso de um regime de 23 anos foi o ato suicida de Mohamed Bouazizi, jovem desempregado que ajudava no sustento da família vendendo frutas e verduras na rua. Segundo relatos de testemunhas, além de esbofeteado e cuspidor por fiscais do governo, ele teve sua balança confiscada e sua mercadoria jogada fora, sob o argumento de que não tinha autorização. Após recorrer à administração local para que revisse sua situação e receber nova negativa, ateou fogo em si mesmo. A condição social pré-existente predispunha o jovem tunesino ao descontentamento, mas a humilhação pública a que o submeteram as autoridades ultrapassou um limiar na sua subjetividade, gerando o sentimento do insuportável que culmina na autoimolação.

Difícilmente sistemas de prevenção adivinharão decisões individuais dessa natureza, já que sua finalidade responde a outro pressuposto: o alerta antecipado a partir da geração de conhecimento sobre a realidade, combinando análise e trabalho de campo que permitam captar níveis de descontentamento prestes a explodir em violência a partir de fatos como o protagonizado pelo jovem tunisiano.

Em entrevista à seção Danger Room do site Wire, Mark Abdollahian, executivo do Sentia Group, empresa privada que dá consultoria ao governo dos Estados Unidos sobre previsão comportamental de indivíduos e grupos, concorda com as deficiências na detecção antecipada das crises na Tunísia e no Egito, reconhecendo que “Todos os nossos modelos são ruins, alguns são menos ruins do que os outros ... Nós fazemos melhor que os cálculos humanos, mas não muito ... Mas pense nisto como Las Vegas.

No *blackjack*, se você pode fazer quatro por cento melhor do que a média, você está ganhando dinheiro real.” (Shachtman, 2011).

O drástico diagnóstico de Abdollahian não tem como objetivo caracterizar um impasse, mas apontar desafios a serem superados pelas organizações estatais e privadas envolvidas na criação de sistemas de alerta antecipado, em que o investimento do Pentágono assinalado anteriormente desponta como o mais ambicioso.

Mesmo com os limites assinalados, a análise de conflitos não se resume à fase operacional, envolve também o componente estrutural. Como vimos, a combinação dessas duas dimensões é um valor agregado explicitamente reconhecido no auxílio da tomada de decisões de empresas, agências e organizações não governamentais com atuação internacional. Nessa perspectiva, concluímos o capítulo retomando as abordagens apresentadas tendo em vista responder aos desafios metodológicos e estratégicos apontados na Introdução.

Do ponto de vista metodológico, o desafio das análises de risco é orientar satisfatoriamente as decisões dos investidores. Contemplar a contabilidade custo-benefício e a ponderação do equilíbrio e da crise no país receptor requer abordagens heterodoxas. As referências de normalidade se orientam por variáveis que captam um contexto em que o *status quo* se apresenta estável, independentemente de valorações políticas e/ou ideológicas favoráveis ou críticas. No entanto, o aconselhamento sobre a aplicação de recursos é acompanhada pelo dimensionamento do potencial desencadeante de violência das clivagens sociais, políticas e culturais existentes. Aqui ganha relevância a utilização integrada de categorias marxistas e weberianas no exame da estrutura social, diferenças étnicas, religiosas, de nacionalidade e outras, com suas implicações na distribuição da riqueza e o acesso à representação na esfera do Estado, como bem exemplificam os indicadores da Carleton University detalhados nos quadros 2 e 3.

Em situações de instabilidade, a orientação de decisões que envolvem a destinação (ou retirada) de investimentos, adiciona à caracterização do equilíbrio e da crise um leque variado de elementos de subjetividade. Neste momento, a noção weberiana de fechamento representa um bom ponto de partida na compreensão de situações capazes de transformar a insatisfação com a realidade em consciência do *inaceitável* e oposição aberta ao *status quo*. Os indicadores de aceleração da Carleton e do Political Risk Service Group expostos respectivamente nos quadros 3 e 4 buscam captar o momento de alteração do equilíbrio com potencial de deflagrar uma crise.

A orientação de decisões de investimento em conjunturas mais críticas, incluindo situações em que o conflito já está instalado e se acumulam os pontos de interrogação sobre o futuro do país, envolve considerações que vão além da capacidade de previsão dos sistemas de alerta antecipada. Conforme o estudo da Rand sobre as Corporações e a Contra insurgência, na aferição de relações custo-benefício há componentes decisivos de pragmatismo, embora com alcances estratégicos diferenciados. De fato, há a efetiva possibilidade de negociar condições favoráveis de convívio com os diversos atores interessados nos lucros advindos de empreendimentos que só as empresas têm competência para viabilizar, independentemente do regime político vigente, do grau de autoridade do Estado no território nacional e da escala dos conflitos. Em situações extremas, o isolamento da área ocupada pela empresa, contratando a própria segurança, é um dos expedientes apontado nos diversos estudos.

Na prática, trata-se de estar preparado para lidar com os custos imediatos preservando os interesses permanentes. Nesse sentido, as recomendações da Rand sintetizadas no quadro 1 ressaltam a importância de conciliar a presença no país com a prevenção estrutural de conflitos, investindo no desenvolvimento socioeconômico. Além de contribuir para a construção de um cenário de estabilidade, esse tipo de prática posiciona melhor as empresas para enfrentar situações de crise, seja pelo convívio estabelecido com os diversos atores políticos, com os quais poderá manter a interlocução e favorecer a adaptação a diferentes contextos.

Do ponto de vista estratégico, a análise desenvolvida no capítulo é reveladora da percepção de atores-chave da globalização sobre os desafios e oportunidades para os seus interesses. Relações pautadas pelo convívio, interlocução e adaptação entre ETs, movimentos insurrecionais e nacionalismos críticos do liberalismo (seja pelo lado socialista, árabe e/ou islâmico), revelam um ordenamento global fortemente pautado no pragmatismo, sem os antagonismos ideológicos da Guerra Fria e das clivagens dos discursos de promoção da Democracia, livre mercado e império da lei das administrações de Clinton e Bush. Na perspectiva das organizações analisadas, trata-se fundamentalmente de desobstruir obstáculos à internacionalização do capital, seja em contextos de estabilidade como de crise nos locais em que se identificam interesses estratégicos, sejam coincidentes ou não com as classificações de países na política de segurança da maior potência econômica e militar.

Referências Bibliográficas

- Albright, Madeleine 2000 State Department of the United States Strategic Plan. Em www.state.gov/www/budget/stratplan_index.html.
- Aron, Raymond 2002 *Paz e Guerra entre as Nações* (São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Editora UNB).
- Ayerbe, Luis 2003 *O Ocidente e o Resto: América latina e o Caribe na Cultura do Império* (Buenos Aires: Clacso).
- _____ 2006 *Ordem, Poder e Conflito no Século XXI* (São Paulo: Editora Unesp).
- _____ 2008 Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela, em Ayerbe, Luis (Org.) 2008 *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul* (São Paulo: Editora Unesp).
- Campbell, Ashley 2002 The Private Sector and Conflict Prevention Mainstreaming, Country indicators for Foreign Policy. Em www.carleton.ca/cifp/docs/mncsriskassessmentreport12.pdf
- CE (Consejo Europeo) 2003 Una Europa Segura en un Mundo Mejor (Bruselas: CE) (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>)
- _____ 2008 Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad (Bruselas: CE) (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf)
- CIFP 2011 Carleton Country Information on Foreign Policy. Em <http://www.carleton.ca/cifp/about.htm>
- Dilanian, Ken 2010 Overall U.S. intelligence budget tops \$80 billion. Los Angeles Times, 28 de outubro (<http://articles.latimes.com/2010/oct/28/nation/la-na-intel-budget-20101029>)
- Duroselle, Jean-Baptiste 1998 *Todo imperio perecerá* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).

FEWER Fewer (Forum on early warning and early response) 1999 Conflict and Peace Analysis and Response Manual. Em www.reliefweb.int/library/documents/studman2.pdf.

Gates, Robert (2010) Helping others defend themselves. Foreign Affairs, maio-junho.

HSC (Human Security Centre) 2009 Human Security Report. Shrinking Costs of War. Em <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/human-security-report.aspx>

Joseph, Troy 2000 Early warning methods: Background report and methodological notes. Country indicators for Foreign Policy. Em http://www.carleton.ca/cifp/app/cra_methodology.php?category=1&page=4

Marveeva, Anna 2006 *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas* (Amsterdam: GPPAC/ECCP).

Marx, Karl 1971 Prólogo a Contribución crítica de la economía política. *Cuadernos de Pasado y Presente* (México), N° 1.

NSS (National Security Strategy of the United States) 2010. Em www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss.../national_security_strategy.pdf

O'Brien, Sean 2010 Crisis Early Warning and Decision Support: Contemporary Approaches and Thoughts on Future Research. *International Studies Review* N° 12.

PRS Group 2006 Political & Country Risk Forecasts. Em http://www.prsgroup.com/commonhtml/methods.html#_International_Country_Risk.

Rabasa, Angel, et. Al. 2007 *Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risks* (Santa Monica: Rand).

Rosenau, William et. Al. 2009 *Corporations and Counterinsurgency* (Santa Monica: Rand).

Ruiz Marrero, Camelo 2011 The New Latin American “Progresismo” and the Extractivism of the 21st Century CIP Americas – The Americas Program (<http://www.cipamericas.org/archives/4025>)

- Rusiñol Pere 2007 [Jartum vive el mayor auge de su historia](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Jartum/vive/mayor/auge/historia/elpeuint/20071105elpepiint_3/Tes), El País, 05/11/2007 (http://www.elpais.com/articulo/internacional/Jartum/vive/mayor/auge/historia/elpeuint/20071105elpepiint_3/Tes)
- Ryan, Jason 2011 President Obama Got Egypt Warning in 2010, CIA Official Says . AbcNews, WASHINGTON, 3 de fevereiro (<http://abcnews.go.com/News/egypt-unrest-president-obama-warning-2010-cia-official/story?id=12835550>)
- Shachtman, Noah 2011 Pentagon's Prediction Software Didn't Spot Egypt Unrest. Wired Danger Room, 11 de fevereiro (<http://www.wired.com/dangerroom/2011/02/pentagon-predict-egypt-unrest>)
- SIPRI (2007) Yearbook 2007. Em <http://www.sipri.org/yearbook/2007>.
- USAID 2004 Conducting a Conflict Assessment: a Framework for Strategy and Program Development. Office of Conflict Management and Mitigation. (Washington D.C.: USAID)
- U.S.D.D. (U.S. Department of Defense) 2010 Quadrennial Defense Review Report. Em www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.pdf.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2004) Patterns of Global Terrorism 2003. Office of the Coordinator of Counterterrorism. Em <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/c12153.htm>.
- Weber, Max 1991 *Economia e Sociedade*, Vol. 1 (Brasília: Editora UNB).
- World Bank 2002 El Marco de Análisis del Conflicto (CAF). Social Development Notes, Conflict Prevention & Reconstruction, Washington, D.C., N° 05/Octubre.
- Zhaoxing, Li 2005 La Paz, el Desarrollo y la Cooperación – Bandera de la Diplomacia China en la Nueva Época (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China) (<http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t208342.htm>).