

(...) Na reflexividade dos processos de modernização, as forças produtivas perderam sua inocência. O acúmulo de poder do "progresso" tecnológico-econômico é cada vez mais ofuscado pela produção de riscos. (Ibid, 2010, p.15)

Ou seja, se, de um lado, os riscos nas negociações internacionais nascem da incerteza inerente ao próprio ambiente internacional e de negócios, do outro, a única certeza que teremos, em uma negociação dessa envergadura, é a de que lidaremos com o risco.

Por fim, devemos lembrar que riscos continuaram existindo nos negócios domésticos e internacionais simplesmente pelo fato de serem (e sempre serão) inerentes a eles. Entretanto, devem ser avaliados, geridos e, se possível, mitigados. Caso contrário, Beck (ibid, p.27) arremata brilhantemente "...cedo ou tarde acabam alcançando aqueles que os produziram ou lucraram com eles".

6 DECISÕES DE INVESTIMENTO E ANÁLISE DE CONFLITOS EM ÁREAS DE BAIXA GOVERNABILIDADE

Luis Fernando Ayerbe

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 de 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 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, iremos nos deter 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 referência importante da percepção de riscos e oportunidades ao ordenamento global por parte relevante de 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 gover-

nabilidade em função da fragilidade de seus Estados ou cujos governos favorecem ou até promovem 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 de suas causas profundas, e *operacional*, que buscam desvendar na conjuntura os fatores capazes de deflagrar situações de violência.

Por fim, 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, em uma 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, uma convergência se estabelece 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 pelo desaparecimento 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 crescente autonomia dos atores privados (Ayerbe, 2003).

O posicionamento dos Estados em função de 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 norte-americanos de Bill Clinton e George W. Bush como parâmetro da divisão e hierarquia que acompanham a construção da nova ordem internacional.

Como assinalava Madeleine Albright (2000) na época em que dirigia o Departamento de Estado norte-americano, o mundo estaria composto por quatro categorias de países: (1) um núcleo central que congrega as nações com regimes consolidados de democracia representativa e economia de

mercado cuja ampliação ou retração tornam-se indicadores da estabilidade política mundial; (2) os Estados em transição, que se esforçam por adotar o capitalismo liberal, com ganhos significativos na institucionalização de marcos formais fundamentais a seu funcionamento, mas ainda presos ao peso do passado de autoritarismo e populismo econômico; (3) os Estados fora da lei, que renegam e boicotam a ordem mundial, promovendo ações desestabilizadoras, como o suporte ao terrorismo; e (4) os Estados falidos, em que o subdesenvolvimento se apresenta como marca insuperável, colocando-os sob constante ameaça de colapso em itens básicos da sobrevivência como alimentação, saúde e segurança física.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 orientam o foco principal da política externa norte-americana 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 (id., 2006).

Apesar do impacto doméstico dos ataques inéditos dentro do território do país, que instauram 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).

Com base em indicadores diferentes, mas complementares aos do governo norte-americano, estudos independentes de instituições não governamentais compartilham a visão de que o mundo se tornou menos perigoso. De acordo com o Stockholm International Peace Research Institut,¹ uma das tendências, a partir dos anos 1990, é a diminuição na escala da conflictividade entre Estados. Entre 1997 e 2006, apenas três dos 34 maiores confrontos foram interestatais – o restante correspondeu a disputas por território ou poder governamental no interior dos Estados. O Human Security Centre (HSC), 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 mil na década de 1950, 5 mil na década de 1980, 2 mil na década de 1990 e mil entre 2000 e 2007 (HSC, 2009).

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.

¹ SIPRI. *Yearbook*. 2007. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2007>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

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. (Ibid., 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 que no passado, e adquirem uma dimensão global, destacando cinco ameaças cuja incidência conjunta pode trazer consequências perigosas: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, a 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, exemplificado nos atentados em Madri (2004) e Londres (2005); com a expansão das redes do crime organizado; com a segurança energética, dada a crescente dependência externa do fornecimento de gás e petróleo, e com a mudança climática, multiplicadora de ameaças.

Em uma 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* (Zhaoxing, 2005) coloca esses temas como tendência irreversível dos novos tempos, ante 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.

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 norte-americana de segurança nacional de 2010, o fenômeno do terrorismo passa a ser contemplado como parte de uma agenda mais ampla, relativizando sua magnitude. Se a aceleração da globalização

teria implicado 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 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.²

O *Quadrennial defense report* (QDR) de 2010, do Departamento da Defesa, reforça a importância de lidar com essas ameaças, especialmente em áreas de baixa governabilidade que favoreçam 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 Estados Unidos e seus aliados.³

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 do nosso tempo” (Gates, 2010, p.2). A abordagem privilegiada passa pela capacitação dos parceiros para assumirem a própria defesa ou, em caso de necessidade, “lutar ao lado das forças dos Estados Unidos, fornecendo-lhes equipamentos, treinamento ou outras formas de assistência à segurança” (ibid.).

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 detiverem recursos

² NSS. 2010. Disponível em: <www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss.../national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2011.

³ USDD (U.S. Department of Defense) *Quadrennial Defense Review Report*. 2010. Disponível em: <www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2011.

econômicos estratégicos, tornando-se áreas de expansão de países e empresas cujas decisões de investimento coloquem 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 medidas que garantam a viabilidade permanente do empreendimento. No caso de setores como turismo, manufaturas ou distribuição de bens de consumo, a decisão de se retirar, dependendo da escala do conflito, é menos problemática. Já na indústria extrativa e de processamento de recursos naturais, a tendência a conviver com os riscos assumindo políticas de prevenção e resolução de conflitos se torna uma opção mais usual.

Em situações dessa natureza, é 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 e pagamento de pedágios por transporte de mercadorias, entre outros.

O pragmatismo na convivência de Empresas Transnacionais (ETs) e de atores nacionais tem sido um comportamento predominante também em países que, embora não estejam enfrentando conflitos armados, tenham governos com origem em movimentos sociais e organizações políticas críticas do capitalismo liberal e da política externa dos Estados Unidos, marcadamente na América do Sul. Despontam como tal a Venezuela, a Bolívia e o 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 (2011, p.1) cita o ex-ministro de minas e ambiente do Equador, Alberto Acosta, que, 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 neextrativismo 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 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.

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 de seus recursos econômicos, tornando-se, em parte ou totalmente dependentes do *know-how* das ETs.

A Rand Corporation, instituição privada que desenvolve projetos de pesquisa para o setor de defesa dos Estados Unidos, tem dado ênfase ao tema da presença das ETs em áreas não governadas 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 (Rabasa, 2007, p.1),

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.

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. Nesse último aspecto, destacamos o estudo *Corporations and Counterinsurgency* (Rosenau et al., 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 Papua-Nova Guiné, é proposto um conjunto de recomendações, sistematizadas no Quadro 6.1, a seguir.

O estudo da Rand concentra-se no aspecto estabilizador das ETs já estabelecidas em regiões conflitivas, e sua preocupação central é contribuir com o governo dos Estados Unidos para a introdução de sua agenda de política externa. No momento prévio ao investimento, quando as empresas ou as organizações multilaterais e governamentais têm de tomar a decisão sobre onde colocar seus recursos, a análise de conflitos envolve um grau maior de incerteza. Para tratar dessa dimensão da avaliação de risco, tomaremos

Quadro 6.1 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 as 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 polícia e das forças paramilitares Contratar instrutores para trabalhar com os funcionários	Reduzir os conflitos e aliviar encargos das empresas por meio 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 comunidade	Elites locais.	Ajudar a tornar difusos os conflitos por terra Promover passeios e conhecimento sobre como ser um bom vizinho	Ajudar a promover um ambiente mais 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., 2009, p.37.

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 – United States Agency for International Development).

A Carleton University, do Canadá, desenvolve um programa dirigido ao setor de negócios. Conforme ressalta Ashley Campbell (2002, p.5), 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.

Com base em 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; e 5) estrutura do investimento (ibid.). O Quadro 6.2 apresenta os indicadores associados a esses cinco aspectos.

Quadro 6.2 Fatores que afetam a tomada de decisão de empresas multinacionais em 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 capacidades militares próprias 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 opositoristas 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 por causa de 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	EMNs são sensíveis aos governos e vão investir se tiverem confiança no ambiente regulatório favorável a elas, receber estreita comunicação das políticas e apoio por ações do governo (incluindo os tradicionais incentivos econômicos, bem como as atividades militares). 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 interrompam 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 das telecomunicações, greves dos trabalhadores, fundamentos ideológicos de grupos de oposição.

Continua

Quadro 6.2 Continuação

Fatores influentes	Como esses fatores afetam os investimentos das multinacionais	Indicadores possíveis para medir esses fatores
Setor da indústria	EMNs são menos vulneráveis ao conflito se produzirem produtos essenciais à economia doméstica. Se o conflito resultar em transferência de regime de governo, EMNs baseadas em tecnologias estáveis correm maior risco que companhias baseadas em tecnologias que evoluem constantemente. EMNs podem ignorar o risco de conflitos se o potencial de fornecimento de insumos (principalmente os recursos naturais) for especialmente significativo ou se o mercado interno for fundamental para suas operações de maior envergadura.	Tamanho do mercado, disponibilidade de recursos naturais, direitos de propriedade intelectual.
Estrutura do investimento	Se as multinacionais forem capazes de estruturar seus investimentos de modo que minimize o risco de perdas por conflito, elas não poderão ser avessas ao investimento em países vulneráveis a conflitos. Uma estratégia comum é a <i>progressão de risco</i> , pela qual as EMNs 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 e segurança adicional (agências de crédito à exportação podem prestar tais serviços a um custo subsidiado).	Disposição das seguradoras para cobrir riscos políticos nas apólices de seguros das EMNs no país anfitrião, flexibilidade das leis referentes ao investimento estrangeiro.

Fonte: Campbell, 2002.

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

coleta e análise sistemáticos 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 toma de decisão. (Fewer, 1999, p.17)

Partindo dessa definição inicial, Troy Joseph (2000), coordenador do estudo metodológico preliminar do Cifp, apresenta os três tipos de indicadores que orientam o monitoramento de situações de crise, sendo eles os:

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 (ibid., 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 (ibid.); e

3) disparadores, “acontecimentos imediatos que aceleram o brotar de um conflito (exemplo o assassinato de um líder, fraude eleitoral, um escândalo político” (ibid., p.7).

Apresentamos a seguir, no Quadro 6.3, uma lista de indicadores vinculados a essas três modalidades.

Quadro 6.3 Fatores estruturais e aceleradores de conflitos violentos

Estruturais	Aceleradores	Disparadores
Desempenho político	Políticos	Políticos
Pouca disposição para governar de maneira eficaz	Insegurança doméstica	Direitos humanos
Abusos nos direitos humanos	Incapacidade do Estado de prover segurança e estabilidade	Liberdade de expressão
Abusos constitucionais	Forças de segurança nas ruas	Liberdade de movimento
Abusos de poder	Incapacidade para manter o controle territorial	Liberdade de religião
Incapacidade para governar de maneira eficaz	Imposição de toques de recolher	Liberdade de reunião
Instabilidade sistêmica	Movimentos de população	Integridade das eleições
Ilegitimidade	Movimentos de civis pelas fronteiras	Fraude eleitoral
Poder não consolidado	Restrições a movimentos dentro ou para fora do país	Intimidação de eleitores
Controle territorial incompleto	Pessoas que se deslocam e refugiados	Instabilidade política interna
Má gestão	Oposição política/Opressão governamental	Mudança de alianças
Corrupção	Proliferação de grupos opositores	Purga de pessoas de lealdade duvidosa
Estrutura social instável	Frequência de arrestos políticos	Arrestos por motivos políticos
Mudança de elites	Miniaturização da oposição	Posições políticas dominantes/ideologias e impacto da paz e da estabilidade
Estratificação social pronunciada	Problemas de processos contra dissidentes	Política governamental
Desempenho econômico		Novas políticas
Estabilidade econômica		discriminatórias
Predomínio da pobreza		Aumento da tensão entre os que apoiam
Nível de desemprego		
Inflação/estabilidade de preços		
Desigualdade econômica		
Disparidade e desigualdade		

Continua

Quadro 6.3 *Continuação*

Estruturais	Aceleradores	Disparadores
Distribuição da terra Acesso à seguridade social e ao sistema de bem-estar social	Decepção com relação ao aparato de segurança Insatisfação com a gestão dos assuntos de Estado	o regime e os que se opõem a ele Violação em massa dos direitos humanos <i>Intervenção externa</i>
Militares e segurança	Expectativas insatisfeitas <i>Consolidação da oposição</i>	Apoio externo a grupos de oposição Ameaças de intervenção <i>Atividade fronteiriça</i>
Gastos com segurança Crescimento do comércio ilegal de armas Número de empresas privadas de segurança	Incremento da atividade oposicionista Incremento do tamanho e da coesão dos grupos de oposição	Concentrações militares Troca de tiros fronteiriços <i>Níveis de violência</i>
Meio ambiente e gestão de recursos	Econômicos	Assassinatos políticos Violência política Violência étnica
Falência agrícola Poluição Desastre ambiental	<i>Confiança internacional</i> Fluxo de capitais Dívida externa Estabilidade cambial Reservas em moeda estrangeira <i>Declínio econômico</i>	
Fatores socioculturais	Incremento da pobreza/ disparidade econômica Escassez de alimentos	
Meios e propaganda Declarações inflamadas Exploração das divisões/tensões	Socioculturais	
Instituições e eventos	<i>Etnicidade</i> Tensões/violência étnica Rivalidades históricas Disputas territoriais Comportamento antagonico Perseguição institucionalizada Leis de linguagem	
<i>Institucional</i> Carência de instituições civis Vínculo entre população e governo <i>Instituições religiosas</i> Comportamentos antagonicos Propaganda <i>Polícia e Poder Judiciário</i> Polarização institucional		

Fonte: Joseph, 2000, p.13-4.

Com base na metodologia desenvolvida, o Cifp promove a análise e o monitoramento, atuando em conjunto com o governo canadense no treinamento de funcionários e na 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 considerando dois períodos temporais (dezoito meses e cinco anos), e o International Country Risk Guide (ICRG), que estabelece um *ranking* de países fundado em 22 variáveis de risco político, financeiro e econômico, conforme apresentamos no Quadro 6.4, a seguir.

Quadro 6.4 Fatores de risco definidos pelo PRS e o ICRG

Dezoito meses Turbulências*	PRS	ICRG
	Cinco anos	Variáveis
	Restrições ao investimento	Componentes políticos do risco
Desordens e manifestações Greves com motivação política Disputas com outros países que podem afetar os negócios Atividades terroristas e de guerrilha Guerra civil ou internacional Criminalidade nas ruas capaz de afetar o pessoal internacional de negócios Crime organizado com impacto na estabilidade política e nos 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 cambiais Barreiras tarifárias e outros obstáculos para a importação Atraso nos pagamentos Pontualidade com a qual o governo e os importadores privados pagam seus credores externos Expansão fiscal e monetária Políticas trabalhistas Políticas do governo, atividades dos sindicatos e produtividade da mão de obra que criam altos ou baixos custos para os negócios Dívida externa 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	Situação atual e prováveis mudanças no clima geral para restringir investimentos estrangeiros Restrições comerciais Situação atual e prováveis mudanças no clima geral para restringir o comércio exterior Problemas econômicos domésticos Classificação do país de acordo com seu desempenho nos últimos cinco anos de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) e do PNB <i>per capita</i> , da inflação, do desemprego, do investimento de capitais e das contas públicas Problemas econômicos internacionais 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	Estabilidade do governo Condições socioeconômicas Perfil do investimento 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 <i>per capita</i> Crescimento real do PNB Taxa de inflação anual Balanço do orçamento como porcentagem do PNB Balanço da conta corrente como porcentagem do PNB

* As turbulências não incluem greves e movimentos de trabalhadores de natureza legal que não conduzam à violência.

Fonte: PRS Group, 2006.

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

De 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 tem sua base em seis categorias de fatores, a saber: 1) as relações étnicas e sociais; 2) a governabilidade e as instituições políticas; 3) os direitos humanos e a segurança; 4) a estrutura e o desempenho econômicos; 5) o ambiente e os recursos naturais; e 6) os fatores externos. A cada categoria corresponde um conjunto de variáveis com seus respectivos indicadores, determinando três níveis de intensidade em relação ao conflito violento: advertência, intensidade incrementada e escalada.

Para determinar se é conveniente levar a cabo análises de conflito em um país, o CAF conta com um processo de filtragem de risco, o qual considera nove indicadores principais: 1) história do conflito; 2) renda *per capita*; 3) Exportação de bens primários; 4) instabilidade política; 5) direito civil e direito político; 6) militarização; 7) dominação étnica; 8) número de conflitos regionais ativos; e 9) desemprego juvenil (ibid.)

Na mesma linha do Banco Mundial, mas focada nos interesses associados à política externa norte-americana, a Usaid tem na análise de conflitos uma variável fundamental na avaliação dos países receptores de seus programas de assistência. Partindo da perspectiva de que a “estabilidade já não caracteriza nosso ambiente operacional, e que nossa ajuda tem de se adaptar a essa mudança”, torna-se necessário “incorporar a sensibilidade ao conflito em seu desenho e execução”. (Usaid, 2005, 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. (Ibid.)

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. (Ibid.)

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

1) identificar e priorizar as causas e consequências 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, a pobreza, a disputa por acesso a recursos naturais e as pressões demográficas; 2) as que facilitam a mobilização e a expansão da violência, especialmente a existência de indivíduos ou grupos com capacidade organizativa e 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, tais como processos eleitorais controversos e desastres naturais, entre outros.

Nos países em desenvolvimento, a Usaid valoriza os fatores estruturais como elemento prévio a ser levado em consideração.

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, op. cit., p.15)

O CCA, assim como o CAF do Banco Mundial, foi desenhado para subsidiar a tomada de decisões de investimento em programas de assistência para determinados países, e 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 US\$ 90 milhões à criação de um programa capaz de servir eficientemente às forças armadas, convocando mais de cinquenta laboratórios para conduzir pesquisas e produzir modelos operacionais. Um desses modelos tem sido apontado como mais promissor pelo Pentágono; trata-se do 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).

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 evolucionar para um cenário de conflito violento. Anna Marveeva (2006), 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, com base no 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 de outro. No caso dos métodos quantitativos, destaca as dificuldades operativas decorrentes do excesso de informação, o que pode 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 (ibid., 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. Portanto, os projetos de detecção antecipada poderiam optar por se conter na quantificação. (Ibid., 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, pondo 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. Dessa perspectiva, Marveeva sintetiza como aspectos positivos de consenso nas abordagens sobre alerta e resposta antecipada: "identificar as causas do conflito, prever o brote de violência e atenuar o conflito" (ibid., p.12), para o qual sugere seis mecanismos centrais: 1) o levantamento de dados; 2) a análise de dados; 3) avaliações para o alerta ou a identificação de diferentes cenários; 4) a formulação de propostas de ação; 5) a transmissão das recomendações; e 6) as 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. (Ibid., 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 INSUPOSTÁVEL

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 de atuar como parte interessada em 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 des-

vendamento 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 a sua realidade, que os torna inconformados com a continuidade dessa realidade?

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 ao 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 (1991, p.231-2),

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.

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 pode 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 se torna violenta “quando um dos adversários recorre à força física para forçar o outro à submissão” (Aron, 2002, p.442).

No âmbito intraestatal, Aron (ibid., p.444) 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 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.

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 inerentes à natureza humana, 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 isso, a hierarquia dos senhores e dos escravos nunca poderá ser estável” (ibid., p.466).

Adotando uma perspectiva teórica similar, Jean-Baptiste Duroselle (1998) considera a guerra 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 de 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 está também presente em 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 perante a coalizões de potências inimigas; o nacionalismo, 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 nesse último caso quando o "inaceitável" se converte em "insuportável". (Duroselle, *ibid.*, p.182-3)

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. A começos (do século XX), algumas greves importantes provocavam [...] derramamentos de sangue muito mais graves. (*Ibid.*, p.184-5)

Elucidar os fatores potenciais de transformação de uma consciência pautada pela ideia do *inaceitável*, geradora de movimentos reivindicatórios, em um antagonismo motivado pelo sentimento do *insuportável*, que aceita a possibilidade da morte como componente da luta política, implica uma 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 norte-americana. Nos anos subsequentes, a eclosão de crises humanitárias na África e nos Bálcãs eleva o estado de alerta. De forma abrupta, diversidades preexistentes (hutus e tutsis em Ruanda, sérvios, croatas e bósnios na ex-Iugoslávia) tornam-se linhas divisórias irreconciliáveis, gerando uma percepção de que a convivência tenha se tornado 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 em suas variáveis analíticas as novas realidades emergentes do pós-Guerra Fria e de ter seu orçamento dobrado desde 2001, chegando a US\$ 80 bilhões 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 Central Intelligence Agency (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 de comércio. Após recorrer à administração local para que revisse sua situação e receber nova negativa, ateou fogo em si mesmo. A condição social preexistente predispunha o jovem tunesino ao descontentamento, mas a humilhação pública a que o submeteram as autoridades ultrapassou um limiar em 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 com base na 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 tunesino.

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 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 antecipada, 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 6.2 e 6.3.

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. Nesse momento, a noção weberiana de fechamento representa um bom ponto de partida para compreender as 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 6.3 e 6.4, 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 esteja instalado e se acumulem 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 contrainsurgência, 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 6.1 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 neste capítulo é reveladora da percepção de atores-chave da globalização sobre os desafios e as oportunidades para seus interesses. Relações pautadas pelo convívio, pela interlocução e pela 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 crises 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.

DIPLOMACIA COMERCIAL: SEGUNDA PARTE E O PAPEL DO DIPLOMATA COMERCIAL

DIPLOMACIA ECONÔMICA

CONCEITO E EVOLUÇÃO DA DIPLOMACIA COMERCIAL

A diplomacia econômica é uma parte da diplomacia comercial e trata-se da aplicação dos princípios e métodos da diplomacia comercial, para a obtenção dos objetivos econômicos de um país, através da atuação do diplomata comercial. A diplomacia econômica é a aplicação dos princípios e métodos da diplomacia comercial, para a obtenção dos objetivos econômicos de um país, através da atuação do diplomata comercial.