

GOVERNANÇA SUPRANACIONAL: UM DESAFIO PARA A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS RESILIENTES E DA PAZ

David Sogge*

Em lugares problemáticos, o trabalho vital de construção da paz e de Estados resilientes continua sendo desfeito pela fraca e distorcida governança em âmbito supranacional. Fluxos transnacionais de armas, narcóticos, pessoas, mercadorias perigosas e especialmente dinheiro influenciam decisivamente quem recebe o que, quando e como. A má distribuição de riqueza e de poder resultante pode mutilar as capacidades do Estado, corromper a política, deslegitimar lideranças e alimentar conflitos destrutivos. No entanto, apesar da alta prioridade dada aos Estados frágeis, as abordagens ocidentais e multilaterais não estão tomando estas questões inteiramente em consideração. Como resultado, há uma falta de coerência e de eficácia nos esforços de construção da paz e do Estado, os quais podem ser, inclusive, contraproducentes.

Este artigo discute a governança e a autoridade pública supranacional em cinco áreas temáticas: *i)* sistemas financeiros; *ii)* segurança e armas de pequeno calibre; *iii)* migração; *iv)* indústrias extrativistas; e *v)* mercadorias nocivas. O controle público em todas as cinco é fraco, apesar de algumas iniciativas em governança supranacional apresentarem resultados promissores. Para cada área temática, o artigo delinea os atuais sistemas ou “regimes jurídicos” internacionais de regras e sua aplicação, os interesses que os orientam ou bloqueiam, e os déficits resultantes na supervisão democrática, na coerência e no cumprimento.

Em todas as áreas temáticas, os problemas se manifestam de forma complexa e variam de acordo com o contexto. Para abordá-los, não há padrões disponíveis; deve-se prestar atenção aos contextos específicos e à elaboração de abordagens para adequá-los à situação. Ao mesmo tempo, um estudo comparativo mais detalhado pode produzir denominadores comuns e regras gerais. O artigo identifica alguns fatores comuns na governança supranacional que podem agravar a fragilidade do Estado ou melhorar sua resiliência. Uma questão que merece especial atenção é a atual arquitetura financeira global – fator central em todas as cinco áreas temáticas.

O artigo conclui sugerindo modos pelos quais a autoridade pública supranacional pode ser mais bem desenvolvida, a fim de promover a resiliência do Estado e a construção da paz.

Palavras-chave: governança global, regulamentação supranacional, fragilidade política-Estado, prevenção de conflitos, reconstrução pós-conflito.

SUPRA-NATIONAL GOVERNANCE: A CHALLENGE TO BUILDING RESILIENT STATES AND PEACEⁱ

In troubled places, the vital work of building peace and resilient states continues being undone by weak and distorted governance at supra-national levels. Transnational flows of weapons, narcotics, people, hazardous goods and especially money, decisively influence who gets what, when and how. Resulting mal-distributions of power and wealth can cripple state capacities, corrupt politics, delegitimize leadership and feed destructive conflict. Yet despite the high priority they give to fragile states, Western and multilateral approaches are failing to take these issues fully into account. As a result, peacebuilding and statebuilding efforts lack coherence and effectiveness; they can even be counter-productive.

* Pesquisador independente, vivendo em Amsterdã, afiliado ao Instituto Transnacional. Pesquisador do Centro Norueguês para a Construção da Paz (NOREF).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

This paper discusses supra-national governance and public authority in five issue areas: financial systems, security/small arms, migration, extractive industries and obnoxious goods. Public control in all five is weak, although a few initiatives in supra-national governance are showing promise. For each issue area, the paper outlines existing international rule-and-enforcement systems or 'regimes', the interests steering or blocking them, and the resulting deficits in democratic supervision, coherence and compliance.

In all issue areas, problems manifest themselves in complex ways, and vary according to context. In addressing them, no blueprints are at hand; indeed attention must be paid to specific settings and to crafting approaches to fit them. At the same time, closer comparative study can yield common denominators and rules-of-thumb. The paper identifies some common factors in supra-national governance that can worsen state fragility or improve state resilience. One meriting particular attention is today's global financial architecture -- a central factor in all five issue areas.

The paper concludes by suggesting ways in which supra-national public authority may be better developed in order to promote state resilience and peacebuilding.

Keywords: global governance, supranational regulation, fragile states, conflict prevention, post-conflict reconstruction.

JEL: F50

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 123-154 [2011].

1 INTRODUÇÃO

Em lugares problemáticos, o trabalho vital de construção da paz e de Estados resilientes continua sendo desfeito pela fraca e distorcida governança em âmbito supranacional. Muitos fluxos globais de mercadorias, pessoas e dinheiro não têm controle público efetivo. Alguns fluxos desregulamentados – como o comércio global de narcóticos – rotineiramente frustram a emergência de Estados e sociedades resilientes. A falta de controle sobre tais fluxos ajuda a deslegitimar o Estado e a vida política, dando início ao conflito destrutivo. A investigação sobre tráfico de drogas, armas, pedras e metais preciosos, petróleo, resíduos perigosos e mão de obra migrante começou a lançar luz não apenas sobre as possibilidades, mas também sobre as armadilhas da construção da autoridade pública supranacional. Ainda menos claros são os circuitos financeiros, especialmente por meio de jurisdições sigilosas. Estes sistemas volumosos, embora obscuros, são essencialmente construções de direito e política, cujo propósito é esconder a riqueza e como esta foi adquirida. Servem aos ditadores e aos traficantes em países de baixa renda, embora os principais beneficiários estejam em países ricos. O valor anual estimado dos fluxos ilícitos de países não pertencentes à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para jurisdições ricas, desde 2000, aproxima-se de 1 trilhão de dólares – um valor que ultrapassa muitas vezes o de todos os fluxos provenientes de países ricos para os pobres, incluindo a ajuda externa e o investimento privado (KAR e CURCIO, 2011).¹ Estes fluxos de pobres para ricos, e o sigilo legalizado que os protege, representam perversões graves da governança global. O seu efeito líquido é enfraquecer ou anular

1. China, Rússia e os exportadores de petróleo do Oriente Médio são responsáveis por grande parte desses fluxos, embora os fluxos de países menos resilientes, como a Nigéria, o Egito e a Costa do Marfim, foram substanciais, certamente na proporção de seus rendimentos totais nacionais.

os esforços dos doadores e dos cidadãos na promoção do crescimento equitativo, dos Estados resilientes, da política responsiva e da paz.

A despeito de sua importância, os fluxos supranacionais e o modo de controlá-los têm recebido pouca atenção dos formuladores de políticas que abordam a fragilidade e a construção da paz.² Em vez disso, a comunidade política tem limitado sua atenção principalmente aos níveis territoriais. Suas explicações são limitadas a narrativas como aquelas acerca de “elites gananciosas”. Mas tais perspectivas ignoram o arcabouço maior, especialmente os sistemas de incentivos e os colaboradores externos, explicando por que as elites se comportam como o fazem. Tais incentivos, incluindo o consumo conspícuo e o acesso aos meios de repressão interna, moldam as preferências da elite e influenciam suas práticas. Seria notável se as elites, como atores que fazem escolhas racionais, ignorassem tais elementos. Só muito recentemente, os estudos para a formulação de políticas em geral começaram a produzir indicações como as seguintes, escritas em 2010 para a Direção de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE:

Os doadores precisam concentrar muito mais atenção nas formas como suas intervenções e comportamento afetam indiretamente os incentivos das elites políticas e econômicas para se engajar na construção do Estado. Em particular, devem se concentrar em um pequeno número de iniciativas estratégicas globais fundamentais para a regulação de fluxos financeiros globais, receitas do petróleo e comércio de narcóticos, e em ações para controlar a evasão fiscal, lavagem de dinheiro, corrupção, financiamento do terrorismo e fluxos de dinheiro relacionados com redes criminosas internacionais, com vistas a limitar o acesso das elites e grupos de oposição, em Estados frágeis, a rendimentos não salariais (OECD, 2010a, p. 56).

Colocado nesses termos claros, tal conselho representa um avanço. Entre os maiores méritos de tais medidas, os Estados doadores têm poderes diretos e imediatos e são responsáveis por sua implementação. Os governos dos países ricos podem hoje, efetivamente, fazer escolhas concretas para deixar de causar danos em lugares frágeis. Este artigo assinala algumas medidas concretas em matéria de direito e de ação pública. Mas ações deste tipo geralmente têm sido irregulares e fracas. Há um histórico de negligência. A investigação, a elaboração de regras e a ação pública sobre estas questões têm ficado para trás.

Como podem os doadores e a comunidade política de construção da paz começar agora a tratar a governança supranacional como um *elo perdido* na construção da resiliência do Estado e da paz? Alguns circuitos globais estão se tornando

2. Não há menção – no máximo, breves alusões – a fluxos globais nos seguintes documentos-chave: OECD (2005; 2006) e World Bank (2005). Um estudo recente de 100 páginas da literatura política (Dom, 2009) não faz qualquer referência sobre os fluxos transnacionais ou outros fatores externos de fragilidade. Formuladores de política entrevistados em 2009 em seis terras “frágeis” quase não prestaram atenção aos fatores externos ou à sua governança, segundo a OCDE (OECD, 2010c). Muito recentemente, no entanto, o Banco Mundial começou a prestar um pouco mais de atenção a estas questões, como em World Bank (2011).

alvos dos *regimes jurídicos* transnacionais de pleno direito – ou seja, conjuntos de regras, normas e procedimentos, implícitos ou explícitos, em torno do qual o comportamento dos atores principais deve convergir em determinadas áreas das relações internacionais. Dependendo do seu alcance e apoio político, regimes jurídicos receptivos às demandas do público podem ajudar a combater os fatores de fragilidade. É claro que algumas normas internacionais, como aquelas para a inspeção nuclear, são de pouca relevância aqui. Outras, como as que fomentam jurisdições sigilosas, são totalmente relevantes, embora permaneçam resistentes à mudança real. Apesar dos discursos sérios sobre a coerência, as políticas ocidentais que orientam o comércio, a segurança e a ajuda externa ainda não abordam os sistemas transnacionais, obstruindo a resiliência e a paz. A seção a seguir esboça alguns elementos dos regimes jurídicos de governança global em relação a cinco áreas temáticas.

2 DESAFIOS EM CINCO ÁREAS TEMÁTICAS

A governança supranacional pode afetar a resiliência do Estado e a construção da paz, para melhor ou para pior. Para ilustrar esta proposição, esta seção discute cinco áreas temáticas. O objetivo não é esgotar os temas; omitem-se alguns assuntos importantes, tais como narcóticos, tratados de comércio, ajuda externa e mudanças climáticas. Não se pretende fazer um inventário, mas investigar padrões e, assim, iluminar problemas. Questões de governança e autoridade pública supranacional em cada área temática são discutidas em termos de três tipos de déficits, listados a seguir.³

- 1) Déficit democrático: no lado do insumo (*input*), os cidadãos não têm conhecimentos adequados e voz eficaz sobre regimes jurídicos ou sobre aqueles encarregados por sua implementação; no lado do resultado (*output*), as realizações efetivas das preferências do público são insuficientes e/ou não são devidamente consideradas.
- 2) Déficit de coerência: as regras mal se alinham a outras regras e políticas, ou até mesmo as contradizem, tanto dentro das jurisdições quanto entre estas.
- 3) Déficit de cumprimento: as regras não são observadas porque os mecanismos de aplicação não dispõem de capacidade, legitimidade, alcance, autonomia política e poder de sanção.

Esses déficits diferem não apenas entre áreas temáticas, mas também entre diferentes lugares, culturas e períodos históricos. Geralmente, se manifestam na interação entre interesses e atores situados em contextos frágeis e Estados poderosos. Dado o po-

3. Neste artigo, o termo déficit se refere a uma condição na qual o desenho ou o desempenho de instituições legítimas não conseguem atender às expectativas mínimas ou a normas baseadas em princípios e práticas amplamente aceitos e testados.

der assimétrico, sobretudo nos sistemas financeiros, de segurança e de ajuda externa, a ênfase aqui recai sobre as responsabilidades dos atores ocidentais, públicos e privados. Estas figuras poderosas têm sido os principais arquitetos e construtores dos atuais regimes jurídicos supranacionais. No entanto, a crescente força econômica e política de alguns Estados não ocidentais está fazendo com que fique mais próximo o dia em que os monopólios ocidentais sobre as normas e as regras internacionais terão fim. Por isso, alguns regimes legais supranacionais podem enfrentar deserções e perda de legitimidade; novos “clubes” regionais ou ideológicos podem formar a base de regimes jurídicos concorrentes, em vez de regimes universais. As posições indianas, chinesas e russas em relação a acordos climáticos globais são apenas uma instância dos desafios emergentes na governança global. Em muitas questões, classes políticas e empresariais, em locais frágeis, já não estão mais restringindo suas atenções a interlocutores norte-americanos ou europeus, mas lidando com uma gama mais ampla de atores oficiais e não estatais. Como resultado, países mais fracos podem ganhar poder de negociação; não obstante, novos e melhores arranjos que reduzam os riscos de fragilidade e construam resiliência não estão garantidos.

As temáticas selecionadas para atenção, aqui, têm relevância e impacto, de diferentes maneiras, em lugares diferentes. Não há nem o diagnóstico uniforme, nem a cura única para todos estes déficits. A atenção especial às circunstâncias específicas de, problemas, atores, interesses e regimes jurídicos supranacionais sendo ou não construídos, pode produzir *insights* mais úteis.

2.1 Circuitos financeiros

2.1.1 Agrupamento de problemas

Fluxos descontrolados de dinheiro podem ser os principais fatores de fragilidade. A excepcional riqueza acumulada no exterior por autocracias na Tunísia e no Egito ajudou a atizar a indignação pública contra estas dinastias reinantes, culminando com sua derrubada em 2011. As jurisdições sigilosas são os principais pilares de apoio para “narcoestados” e para os traficantes de bens e serviços ilícitos, para os quais a fragilidade do Estado oferece muitas vantagens.

As repercussões para o desenvolvimento equitativo e a estabilidade política geralmente impactam três campos sobrepostos: *i*) medidas monetárias, como quando a escassez de liquidez eleva as taxas de juros ou quando o capital desloca-se para atividades especulativas de curto prazo, deixando atividades produtivas e geradoras de emprego carentes de financiamento; *ii*) medidas fiscais, tais como quando quedas de receitas reduzem os gastos do governo em serviços públicos, proteção social e infraestrutura, ou quando o rendimento é redistribuído para os mais ricos por meio de impostos e endividamento adicional; e *iii*) em termos da balança de pagamentos, – por exemplo, quando a escassez de divisas conduz a

uma maior austeridade pública, à perda da soberania e à redistribuição de renda e riqueza para os mais ricos.

Acompanhando e muitas vezes ajudando a conduzir tais deslocamentos, está a militarização, o aumento da criminalidade e o crescimento explosivo da economia informal. Interesses financeiros e politicamente bem conectados não somente conduzem os fluxos financeiros, mas também formam as regras que incentivam e escondem estes fluxos, garantindo que escapem à justiça fiscal. Como estes circuitos raramente prejudicam – frequentemente, beneficiam – interesses financeiros e políticos nos países mais ricos, tendem a ser mantidos fora das agendas públicas e permanecem pouco investigados. Os relatos de jornalistas sobre a evasão fiscal dificilmente aparecerão nas páginas de jornais cujos proprietários se beneficiam dos paraísos fiscais. Hoje, no entanto, como os governos da OCDE buscam maneiras para reduzir a incoerência de suas políticas externas e econômicas, os circuitos paralelos estão finalmente ganhando atenção oficial, já há muito necessária.

2.1.2 Atores e interesses

A financeirização dos sistemas de mercado começou a se acelerar no final dos anos 1970, conforme a intermediação por meio de bancos, corretoras, fundos de investimentos especulativos (*hedge funds*), empresas imobiliárias e de seguros passou a desempenhar um papel fundamental na engenharia capitalista. Estes agentes capturam excedentes financeiros de economias ocidentais, mas principalmente não ocidentais, extraíndo rendimento delas. A arquitetura deste novo poder global cresceu graças às regras e às instituições nacionais e supranacionais. Aquelas surgiram de uma intervenção oficial, mas nem sempre por meio de políticas transparentes. Autoridades financeiras multilaterais – ostensivamente, funcionários públicos internacionais – adotaram as preferências das corporações financeiras privadas ocidentais como suas próprias políticas.⁴ Jurisdições sigilosas e os sistemas bancários paralelos têm tido resultados significativos. Hoje, porém, em face da crise fiscal, os paraísos fiscais passaram a ser acusados por órgãos oficiais de contribuir para a anarquia financeira mundial. No entanto, apesar da clara evidência de que drenam as receitas públicas, deslegitimam os governos e fomentam o crime em grande escala, há uma acordada resistência em fechá-los.⁵ Enquanto isso, em contextos frágeis como o Afeganistão e a maior parte da África Subsaariana, as instituições financeiras internacionais (IFIs) e os doadores têm se esforçado para reconfigurar os Estados em torno de bancos centrais e ministérios da fazenda fortes e bem equipados em termos de pessoal. Suas políticas conver-

4. Por exemplo, o FMI tende a defender o setor financeiro dos EUA. Tais vieses lesaram as habilidades do FMI de prever e reagir à crise econômica mundial, desencadeada em 2007. Essas conclusões aparecem em um relatório realizado pela unidade de avaliação interna do FMI (IEO, 2011).

5. Ver, por exemplo, Palan, Murphy e Chavagneux (2010) e Shaxson (2011).

gem para normas alinhadas com a “financeirização” da economia global de hoje e de seus regimes jurídicos correspondentes.

2.1.3 Regimes jurídicos internacionais existentes

As regras e as normas que governam os fluxos de capitais, as taxas de câmbio, a tributação, os mercados financeiros e a dívida externa tomaram forma ao longo de décadas, assim como uma série de convenções e órgãos para fiscalizar e fazer cumprir as regras. Entre os princípios fundadores desta “arquitetura financeira global” está a norma de que a mobilidade do capital não deve ser obstruída. O resultado é que o ganho financeiro de curto prazo tem precedência sobre a equidade e a estabilidade social, política ou ambiental de longo prazo. Em muitos lugares de baixa renda, há evidências de que este regime jurídico supranacional tem contribuído para o crescimento econômico lento, volátil e, especialmente, desigual. Afetou a resiliência do Estado por meio de um dos seus principais sub-regimes legais: jurisdições sigilosas globais, facilitando os fluxos ilícitos e a evasão fiscal. Contrariamente ao que se imagina sobre malas cheias de dinheiro, o principal mecanismo para retirar o capital das economias mais frágeis é por meio da fixação incorreta dos preços (*mispricing*) de bens e serviços pelas empresas; um veículo, em grande parte, legalizado e comum para evadir e evitar taxas e impostos.⁶ Outros sub-regimes jurídicos incluem esforços para conter a lavagem de dinheiro⁷ e condicionalidades políticas que reduzem o rendimento para o Estado, especialmente em países de baixa renda,⁸ reduzindo, assim, os serviços públicos, apesar dos custos para a legitimidade do governo.

2.1.4 Déficits democráticos

No lado do insumo (*input*) da formulação de políticas, os poderes dos agentes, cidadãos e seus representantes nacionais eleitos são limitados. Direitos de voto, sigilo e demais normas vigentes no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial, nos bancos regionais de desenvolvimento e nas agências especializadas, como o Fórum de Estabilidade Financeira, pendem fortemente em direção aos interesses financeiros dos países ricos da OCDE. O acesso à informação é assimétrico e, muitas vezes, não transparente, estabelecendo limites à governança econômica

6. “A avaliação incorreta das operações comerciais (*trade mispricing*) refere-se ao superfaturamento deliberado das importações ou subfaturamento das exportações, geralmente com a finalidade de evasão fiscal (...). A avaliação incorreta das operações comerciais (*trade mispricing*) é um canal importante pelo qual os lucros das empresas são transferidos de países em desenvolvimento aos bancos dos países desenvolvidos e os paraísos fiscais. De fato, pelo menos metade do 1 trilhão de dólares americanos em fluxos financeiros ilícitos anuais podem ser atribuídas a este canal” (Hollingshead, 2010).

7. As fraquezas do atual regime antilavagem de dinheiro ofuscam seus pontos fortes. Ver, por exemplo, Arnone e Padoan (2008, p. 361-386).

8. Sobre as perdas maciças de receitas sofridas pelos Estados mais pobres devido a condicionalidades de ajuda que exigem a redução dos impostos sobre os fluxos externos, ver Baunsgaard e Keen (2005).

mais equitativa. Além disso, os interesses privados exercem um poder crescente sobre a regulação e a governança econômica em geral; direito privado e fóruns privados de governança global estão avançando em detrimento do controle público. A resistência política dos defensores do setor financeiro tem sido poderosa e eficaz. Por estas razões, políticos experientes falam da “captura” das instituições públicas nacionais e internacionais por interesses financeiros.⁹

2.1.5 Déficits de coerência

A arquitetura global financeira de hoje mostra déficits importantes de coerência. Estes se manifestam em enormes fluxos financeiros de lugares pobres, sedentos de capital, a lugares ricos, abundantes em capital. Em termos de teoria econômica convencional, isto é equivalente à água que flui para cima. As políticas oficiais que sustentam a arquitetura financeira, como os acordos bancários de Basileia (1988, 2004 e 2010), concedem vantagens justamente para as instituições financeiras que apresentam os maiores riscos para a estabilidade financeira. As elites políticas preferem gastos restritos do setor público, defendendo mais austeridade durante as crises econômicas e menos austeridade em tempos de expansão. Estas políticas pró-cíclicas geram limitações ao crescimento e um quadro de volatilidade que vai rapidamente da expansão ao colapso. Assim, as elites incentivam ainda mais a concorrência e as soluções individuais, em vez de fomentar mecanismos coletivos de bens públicos que protejam as economias frágeis contra a volatilidade e as perdas.

As jurisdições sigilosas, também denominadas centros financeiros *offshore*, são resultado de políticas deliberadas adotadas pelos governos americano e britânico, bem como por outros governos ocidentais. Muitos destes centros surgiram por meio de procedimentos formais de governo e estão consagrados na lei. É por isso que o Serviço de Pesquisa do Congresso, órgão criado pelo Congresso dos EUA, concluiu que “Porque boa parte da perda de receita fiscal corporativa se origina de atividades que são legais ou parecem ser, é difícil abordar estas questões a não ser com mudanças na legislação tributária” (CRS, 2009, p. 22). No entanto, em face de tal incoerência, apenas algumas agências com foco no desenvolvimento e em Estados frágeis prestam atenção a estas questões vitais.¹⁰

2.1.6 Déficits de cumprimento

O cumprimento das regras financeiras acarreta poucos problemas para atores poderosos, pois eles geralmente ajudam a elaborar as regras, ou influenciam fortemente sua aplicação. Exemplificando a abordagem de instrumentos “quase legais”

9. Entre os que defendem tal ponto de vista está o ex-economista-chefe do FMI, Simon Johnson, que descreveu essa captura em artigos (Johnson, 2009; 2010).

10. O governo norueguês tem mostrado mais disposição para investigar essas questões que outros membros da OCDE. Ver Commission on Capital Flight from Poor Countries (2009) e Heggstad e Fjeldstad (2009).

(*soft law*), elaborados pelas corporações financeiras, estão os Princípios Wolfsberg Contra a Lavagem de Dinheiro (2000) e os Princípios do Equador (2003), sobre os aspectos ambientais e sociais dos empréstimos aos projetos. Estes princípios apontam para direções positivas, mas permanecem apenas como declarações de intenção, faltando-lhes os meios de coerção ou de cumprimento, tal como proposto pelos grupos de pressão que haviam tomado a iniciativa.¹¹ De fato, pesquisas recentes sugerem falhas contínuas para cumprir com regimes jurídicos oficialmente acordados, como o promovido pela Convenção da OCDE (1997) sobre o suborno (HEIMANN e DELL, 2010). Em face de uma poderosa coalizão de atores, o regime jurídico atual de combate à lavagem de dinheiro, incluindo a Força Tarefa de Ação Financeira da OCDE (1989) é incapaz de realizar muito (CUÉLLAR, 2003). Como concluiu um especialista: “O veredito final sobre o regime jurídico [contra a lavagem de dinheiro] é, na melhor das hipóteses, ‘muito barulho por nada’, na pior das hipóteses, um elaborado exercício cosmético com efeitos prejudiciais para os atores mais fracos do sistema” (TSINGOU, 2010, p. 186).

2.2 Armas e forças armadas

2.2.1 Agrupamento de problemas

Pouco controle sobre os fluxos de armas e serviços de segurança tem consequências graves em locais onde a governança doméstica é fraca e distorcida. A falta de controle pode significar que os Estados e a política podem facilmente cair em espirais de repressão e violência aberta (ROGERS, 2009). Na África Subsaariana, a incidência de conflito armado aumenta e diminui com os influxos de armas (CRAFT e SMALDONE, 2002). Estes problemas se intensificam à medida que políticos, empresários e cidadãos são estimulados a adquirir armas e a contratar serviços de segurança. Em contextos frágeis, as atuais regras internacionais oferecem alguns obstáculos sérios ou desincentivos para adquirir estes “multiplicadores de força” da violência.

2.2.2 Atores e interesses

Blocos poderosos de interesses, alguns operando além do controle público eficaz, há muito tempo moldaram as políticas deste domínio. Estes blocos incluem os grupos a seguir.

- 1) Fabricantes de armas. Esta indústria se agiganta e desfruta de grandes subvenções públicas em alguns países da OCDE. Nos mercados de armas leves e de pequeno calibre (ALPCs), no entanto, suas posições de mercado, antes esmagadoras, foram desafiadas por produtores oriundos de paí-

11. Tal como a Declaração de Collevocchio sobre as Instituições Financeiras e a Sustentabilidade de janeiro de 2003, quando os bancos lutaram contra os Princípios do Equador, em junho de 2003.

ses que não são membros da OCDE, os quais entraram no mercado com produtos mais baratos e ainda menos escrupulosos sobre quem os compra e para que fins (SULASHVILI, 2007; BERMAN e LEFF, 2008).

- 2) Intermediários de armas. Especialmente desde o fim da Guerra Fria, os negociantes de armas têm prosperado. Brechas regulatórias permanecem abertas em muitas jurisdições e um regime jurídico internacional em funcionamento para eliminar os santuários legais ainda precisa ser construído (STOHL, 2004).
- 3) Empresas militares privadas e prestadores de serviços de segurança. Desde os anos 1990, uma indústria de segurança global grande e crescente emergiu, encorajada, em parte, pelo pensamento da *nova gestão pública* e por pressões políticas afins para a privatização e a desregulamentação. Além do dever rotineiro de vigilância, as empresas de segurança são habitualmente utilizadas em contextos frágeis para fins de repressão política e contrainsurgência. Visto que escapam da responsabilidade pública normal, ajudam a bloquear a emergência da política democrática. Na maioria dos contextos, estes negócios efetivamente enfrentam pouca ou nenhuma regulação pública.

2.2.3 Regimes internacionais existentes

Preocupações sobre o crime organizado e o terrorismo, bem como sobre os abusos de direitos humanos, levaram a esforços para conter os fluxos ilegais de armas. Leis têm sido desenvolvidas no âmbito nacional, principalmente voltadas para o acesso de indivíduos a armas de fogo e para a emissão de licenças para exportar armas.

No âmbito supranacional, no entanto, as áreas focais são estreitas e as lacunas, muitas. “Não existem atualmente padrões globais universalmente aceitos, juridicamente vinculados que se aplicam em todos os países para prevenir as transferências irresponsáveis de armas” (IRIN, 2006).¹² Na década de 1990, alguns impulsos para a mudança se juntaram, resultando, em 2001, no Protocolo da ONU sobre Armas de Fogo e no Programa de Ação das Nações Unidas sobre Armas Pequenas e Armamento Leve. No entanto, a maioria dos países exportadores de armas não mostrou pressa para ratificar o Protocolo de Armas de Fogo – a Noruega é um dos cinco países da Europa Ocidental a tê-lo feito – ou para desenvolver um regime jurídico mais abrangente para coibir os fluxos ilícitos. Um tratado sobre comércio de armas está hoje em discussão com o apoio provisório do governo dos EUA. O progresso, até agora, tem ocorrido principalmente em níveis regionais, mas subsistem lacunas. Alguns veem no Código de Conduta da União Europeia (UE) relativo à Exportação de Armas (1998, revisto e adotado como Posição Comum em 2008)

12. Razões geopolíticas para que esse impasse continue são apresentadas em Garcia (2009).

um instrumento avançado para a transparência e a pressão pelos pares (*peer pressure*) entre os governos europeus. Mas ainda é insuficiente no que diz respeito, entre outros aspectos, à proteção e ao controle público sobre utilizações finais.¹³

A venda de armas está entre os setores comerciais ainda fora do controle internacional eficaz: “a dura realidade é que mais de dois terços dos Estados ainda têm que estabelecer um quadro jurídico nacional para controlar qualquer tipo de intermediação de armas, e muitos dos controles nacionais existentes são muito fracos” (WOOD, 2009, p. 6).

Em relação à indústria de segurança global, o Documento de Montreux (2008) incentiva empresas militares privadas e de segurança a respeitar os direitos humanos e o direito humanitário em zonas de conflito, mas exclui explicitamente regras vinculadas ou sanções. Assim, uma indústria privada, perigosa, em rápido crescimento e promovida pelo Estado, não tem regras eficazes e mecanismos internacionais para controlá-la, especialmente em lugares frágeis (COCKAYNE *et al.*, 2009).¹⁴

2.2.4 Déficits democráticos

A discussão aberta sobre as normas internacionais é limitada por normas antigas, por regras de sigilo e pela “captura” dos governos pela indústria. Alguns investidores privados adquiriram os direitos para empregar suas próprias forças de segurança, fora do alcance do governo, como no caso da Mittal Steel na Libéria (GLOBAL WITNESS, 2006). O controle público sobre militares e setores de segurança, assim, permanece sem força. No entanto, alguns regimes jurídicos limitados, tais como o Tratado de Proibição de Minas Antipessoais (1997) e a Convenção sobre as Munições de Fragmentação (2008), demonstraram que a ação cidadã sustentada pode provocar mudança nas regras estabelecidas no âmbito internacional, mesmo em face de hostilidade ou não cooperação das grandes potências.

2.2.5 Déficits de coerência

Interesses industriais, comerciais e militares, nos Estados poderosos, entravam a política internacional sobre as ALPCs e a indústria de segurança global (EFRAT, 2010). No caso dos EUA, um poderoso bloco de interesse “baseado em direitos” frustra o controle de armas, tanto no âmbito nacional como internacional. Esta influência é particularmente importante porque os EUA são um grande exportador (legal e ilícito) de armas convencionais e um promotor fervoroso de serviços de segurança privados. A ambivalência oficial americana sobre o controle

13. Por exemplo, Holtom e Bromley (2010).

14. Em muitos contextos, os prestadores desses serviços efetivamente desfrutam de imunidade contra processos por crimes violentos. Ver Risen (2010).

das ALPCs e da indústria de segurança global é uma fonte chave de incoerência e de inércia (STOHL e HOGENDOORN, 2010).¹⁵ China, Rússia e alguns membros da OCDE mostram pouco entusiasmo em reduzir suas exportações de armas. Na prevenção do comércio ilícito de ALPCs, a UE e os EUA têm demonstrado um pouco mais de interesse. Devido à maioria das armas serem produzidas e comercializadas legalmente antes de entrar em circuitos ilícitos, a coerência do foco no comércio ilícito é contestável. A incoerência provavelmente persistirá enquanto assimetrias globais extremas de poder persistirem. Desarmar (alguns) atores no Sul enquanto se reforçam as vantagens militares de (alguns) poderes do Norte constrói uma base frágil para a aceitação global de novas regras. Mais coerência em contramedidas pode ser obtida se os pesquisadores de políticas sobre ALPCs, a indústria de segurança global e outros que trabalham em áreas afins, tais como o comércio de narcóticos e os serviços financeiros *offshore*, puderem aprender uns com os outros e colaborar.

2.2.6 Déficits de cumprimento

O cumprimento de um regime jurídico internacional fraco é quase um *non sequitur*, uma vez que há pouco que seja sólido o suficiente para ser obedecido. No entanto, mesmo em casos de acordos internacionais concertados, tais como embargos de armas da ONU na década de 1990 aos beligerantes em Serra Leoa e Libéria, o cumprimento, em grande medida, fracassou. Estes casos ilustram como a regulação “suave” de toda uma gama de mercadorias e serviços – marinha mercante, licenciamento de carga aérea, pedras preciosas, madeiras de lei, drogas, e atividades bancárias – permitem que os beligerantes obtenham a quantidade de armas que desejarem.¹⁶ Embargos de armas na África Ocidental têm sido, em grande parte, gestos simbólicos, visto que brechas legais têm sido abundantes e as capacidades de execução, fracas (GREENE e KIRKHAM, 2010). No entanto, as medidas que por vezes conseguiram reduzir circuitos de mercadorias ilícitas são restrições radicais no circuito financeiro dos beligerantes (WENZEL e FALTAS, 2009).¹⁷ Outros déficits de cumprimento resultam de falhas de convenções internacionais para trazer todos os grandes atores a bordo, especialmente os americanos, os russos e os chineses (YIHDEGO, 2009).

15. A principal exceção é o esforço oficial vigoroso dos EUA para controlar o sistema de defesa aérea portátil.

16. Ver Griffiths e Bromley (2009).

17. A eficácia de ter como alvo os fluxos financeiros foi claramente demonstrada no caso de sanções aplicadas contra o movimento angolano União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita) e no caso das limitações às atividades ilegais da Coreia do Norte, tal como descrito em Asher, Comras e Cronin (2011).

2.3 Indústrias extrativistas

2.3.1 Agrupamento de problemas

Quando dominam uma economia política frágil, os recursos naturais podem ter consequências políticas e econômicas perversas. Na África Subsaariana, este “paradoxo da abundância” muitas vezes surge a partir de padrões econômicos estabelecidos durante muitas décadas, ou mesmo séculos. O crescimento econômico nestes lugares é polarizado, desigual e volátil. Tais países tendem a ser sobrecarregados por sistemas políticos rentistas que não respondem aos cidadãos, exceto por meio do clientelismo. A produção doméstica declina à medida que é relegada em favor de mercadorias importadas. Dívidas se acumulam, colocando reivindicações de longo prazo sobre os ganhos do setor extrativo e as receitas públicas.

2.3.2 Atores e interesses

Hidrocarbonetos e alguns metais preciosos estão entre os recursos praticamente com “conexões fixas” nos sistemas globais de tecnologia, de produção e de consumo final. Estes orientam e conduzem interesses potentes corporativos e militares no Norte e no Sul. Indústrias extrativistas produzem rendas que vinculam as pessoas de negócios formais e informais na periferia a figuras políticas no centro. Estes circuitos de clientelismo, com base no rendimento, mantêm as classes políticas nacionais vinculadas, como em Angola. Processos semelhantes estão em funcionamento em lugares onde investidores compram florestas e terras agrícolas para fins produtivos ou especulativos.

Empresas do setor financeiro, ávidas por vender empréstimos e serviços de sigilo, acompanham de perto figuras políticas que dependem do rendimento das indústrias extrativistas. Fornecedores de equipamento e de serviços de segurança militar fazem o mesmo. Blocos de interesses extrativistas e financeiros, assim, reforçam as atividades uns dos outros de não transparência e outras formas de isenção de supervisão e controle público.

2.3.3 Regimes jurídicos internacionais existentes

Hidrocarbonetos e outras indústrias extrativistas têm, durante muitas décadas, moldado as regras e os procedimentos nacionais e internacionais, principalmente para proteger interesses corporativos e para servir a consumidores privilegiados. No entanto, uma série de regras que mostram alguma autonomia destas indústrias começou a ser colocada no seu devido lugar, graças, principalmente, à pressão de ativistas políticos. Em resposta, as corporações e os governos têm formulado medidas de instrumentos “quase legais” (*soft law*), estreitas e inexecutáveis, exemplificadas pela Iniciativa de Transparência na Indústria

Extrativa (Itie).¹⁸ Sendo voluntários, estes esquemas não obrigam ninguém a explicar nada. Ainda menos promissores têm sido os esforços apoiados pelos doadores para influenciar os governos africanos, como no Chade, a colocar as receitas em fundos especiais para fins de desenvolvimento. Em 2010, contudo, a nova legislação dos EUA abriu o caminho para a divulgação verdadeiramente eficaz e, assim, a tributação de receitas das indústrias extrativistas.¹⁹ Isto tem contribuído para pressões, que já se fazem sentir por grupos de cidadãos e pelo Parlamento Europeu, para alinhar a Diretiva da Transparência da União Europeia (que data de 2004) à nova lei norte-americana e, desse modo, tornar a transparência corporativa não apenas voluntária, mas também obrigatória.

2.3.4 Déficits democráticos

No lado do insumo (*input*), a indústria de hidrocarbonetos influencia o debate público por meio de seu poder em financiar campanhas políticas, comprar *expertise* jurídica e conduzir a atenção da mídia. No lado do resultado (*output*), a “captura”, bem-sucedida, de entidades reguladoras, mídia e partidos políticos é evidente nas grandes subvenções públicas e impedimentos para políticas de energia sustentável. As políticas de “segurança” ocidentais são também fortemente afetadas, como observado em custosos destacamentos militares nas zonas ricas em petróleo. Nos Estados dependentes das indústrias extrativistas, as legislaturas nacionais estão mal informadas e são incapazes de exigir a prestação de contas sobre o uso, pelos poderes executivos, das receitas da indústria, ou pressionar pela justiça fiscal das empresas. Isto resulta da reengenharia do aparelho do Estado ao longo de décadas. Instrumentos normativos são alterados, e as linhas de prestação de contas reorientadas de modo que, por exemplo, os agentes estatais sejam isolados das pressões populares – características de uma legitimidade política enfraquecida e de fragilidade do Estado (SASSEN, 2006, p. 222-271; BRYAN e HOFMANN, 2007). Constrangimentos mais específicos à soberania nacional e à transparência provêm de expedientes como “cláusulas de estabilização” impostas por corporações transnacionais, muitas vezes em segredo, em seus acordos de investimento com os governos anfitriões (SIKKA, 2011).

Nos últimos anos, ativistas políticos ajudaram a fortalecer as regras de divulgação a que as corporações da indústria extrativa devem obedecer. Combinadas com outras medidas, como limitar as atrações das jurisdições sigilosas, estas regras podem ajudar a reduzir os déficits democráticos que impedem o surgimento de Estados resilientes e da paz.

18. As fraquezas da Itie têm sido há muito observadas. Foi comparada a “uma banheira com cinco furos e você está apenas fazendo um deles um pouco menor” (Gillies, 2010, p. 122).

19. A Provisão nº 1.504 (Divulgação de Pagamentos por Emissores do Setor de Extração de Recursos) da Lei Dodd-Frank (Reforma de Wall Street e Proteção dos Consumidores), promulgada em julho de 2010, exigirá que as empresas de petróleo, gás natural e mineração, cadastradas junto à Comissão de Valores Mobiliários dos EUA, revelem publicamente o quanto pagam a cada governo pelo acesso aos recursos exportáveis.

2.3.5 Déficits de coerência

Tanto nos regimes jurídicos internacionais como em torno deles, os déficits de coerência são evidentes. As Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, por exemplo, inicialmente omitiram a maior abrangência das operações corporativas, como as cadeias de abastecimento; hoje, graças a anos de pressões de ativistas, cadeias de suprimento estão começando a ser monitoradas.²⁰ Considerando que omite circuitos globais de diamantes, falta coerência ao Processo Kimberley, que começou em 2003, para controlar os “diamantes de conflito”. Seu uso arbitrário e inconsistente de termos cruciais como “conflito” e “governos legítimos” e sua dependência de fórmulas de “devida diligência” (*due diligence*) não obrigatórias limitam ainda mais seu alcance e sua eficácia. Visto que o sistema Kimberly se aplica à Serra Leoa, mas não a Israel, como exportador de diamantes, parece mais uma “ferramenta disciplinar dirigida contra atores não estatais e Estados fracos e párias, em vez de uma ferramenta que visa ao fenômeno de diamantes de conflito *per se*” (COOPER, 2010, p. 46).²¹ Para madeiras de lei tropicais, um regime jurídico viável com força parece estar emergindo com o avanço recente da legislação da UE sobre o comércio de produtos florestais, mais ou menos equiparado à legislação dos EUA, que proíbe a importação de madeira extraída ilegalmente.²²

No geral, a coerência de regimes jurídicos internacionais em processo de formação é limitada pelo poder corporativo. Para as lideranças em Estados frágeis, os incentivos para pactuar com os atores nos circuitos globais paralelos podem superar os oferecidos pela indústria de assistência e desenvolvimento, cuja própria posição em relação a indústrias extrativistas é ambígua. Em Moçambique, influenciada pelos doadores, por exemplo, a promoção de indústrias extrativistas privadas – especialmente para o gás natural – é um dos principais pilares do modelo de desenvolvimento apoiado por doadores. Há uma necessidade urgente para a revisão das legislações nacionais e para as negociações abertas e justas que enquadram a tributação da indústria extrativa e os acordos de *royalties*. No momento, a maioria dos acordos são desvantajosos para os tesouros nacionais de países pobres e a soberania política em geral, resultado das capacidades de negociação assimétricas e, provavelmente, da corrupção das elites nacionais por empresas extrativistas (HILSON e MACONACHIE, 2009).

20. Ver OECD Watch (2007) e OECD (2010b).

21. Como um sistema semiformal legítimo de governança global, o seu futuro está agora em questão; ver Fatal Transations (2011).

22. A lei florestal e a legislação de governança da UE, semelhantes à Lei Lacey dos EUA (emendada, em junho de 2008, para cobrir as importações de madeira), entrarão em vigor em 2012.

2.3.6 Déficits de cumprimento

Códigos não vinculativos e outros instrumentos “quase legais” (*soft law*) para incentivar um melhor comportamento empresarial mostram impactos geralmente fracos e irregulares em contextos frágeis.²³ No entanto, as empresas começaram a prestar mais atenção ao cumprimento das leis “duras” existentes, como a lei de demandas civis por agravos contra estrangeiros (Alien Tort Statute) dos EUA. Elas enfrentam riscos crescentes à sua reputação, provocadas por ações judiciais nos países da OCDE, embora ainda não em tribunais internacionais (DRIMMER, 2010). No plano normativo legal mais geral, o cumprimento frequentemente falha, porque os meios para impor regras: *i*) são inacessíveis às vítimas; *ii*) operam com demasiada lentidão para fazer qualquer diferença real; *iii*) não possuem mandatos suficientemente amplos, incluindo “alcance” geográfico; *iv*) carecem de independência política e *expertise*; *v*) não oferecem uma verdadeira reparação a curto ou longo prazo; e *vi*) não possuem legitimidade pública e transparência.²⁴

2.4 Migração e deslocamento

2.4.1 Agrupamento de problemas

As forças de expulsão e atração atuantes sobre as pessoas que se deslocam de locais inseguros para lugares mais seguros e prósperos vêm se intensificando ao longo de décadas. A imigração, especialmente quando ocorre rapidamente ou sem assimilação local, muitas vezes alimenta a inflamável política da xenofobia. A emigração pode gerar, pelo menos nas fases iniciais, fluxos de remessas que podem não apenas estabilizar domicílios em zonas pobres, no curto prazo, mas também aumentar as desigualdades, em longo prazo. Elas não são uma panaceia (GRABEL, 2010). Diásporas localizadas em lugares com melhores condições podem desempenhar uma variedade de papéis políticos, desde exercer pressão em prol dos direitos humanos até arrecadar fundos para insurgências.

Os resultados para os lugares frágeis não têm melhorado desde a década de 1990, quando os EUA, seguidos pela UE, começaram a considerar a migração um problema de segurança e a elaborar e fazer cumprir leis segundo esta perspectiva (CECCORULLI, 2009). Estas medidas têm repercussões não só sobre as fronteiras do Norte, mas também sobre os países do Sul, entre os quais a migração ocorre em escala maior que ao longo do eixo Sul-Norte. Em todo o mundo, diferentes leis governam diferentes fluxos de pessoas, dependendo do que estejam procurando: segurança física, asilo político ou oportunidades econômicas. No entanto, os próprios países de imigração podem interpretar estas motivações

23. Muitos pesquisadores compartilham dessa conclusão. Ver, entre outros, Lehr (2010).

24. Adaptado de ICHRP (2002). Exceções a esse padrão são detectáveis em casos destacados da Bases Wiki [s.d.], uma iniciativa eletrônica do representante especial do secretário-geral da ONU para direitos humanos e corporações.

de acordo com as circunstâncias domésticas prevalecentes. A forma como os migrantes são categorizados é, assim, muitas vezes, confusa e arbitrária, tornando-se difícil analisar este domínio dos fluxos e os regimes jurídicos supranacionais destinados a controlá-los.

2.4.2 Atores e interesses

A influência sobre as políticas de migração relevantes para a fragilidade e a resiliência depende de configurações de poder específico para a economia política e das sub-regiões de cada país. A seguir, são listados alguns grupos poderosos em muitos países que recebem mão de obra.

- 1) Empresas e indústrias dependentes de mão de obra barata e dócil: agrobusiness, indústria leve, comércio e um grande número de serviços.
- 2) Negócios grandes e, geralmente, informais que atuam como intermediários de mão de obra, por vezes associados a práticas criminosas, incluindo o recrutamento coercitivo ou enganoso.
- 3) Políticos e movimentos sociais; aqueles, dominando as manchetes, visam incitar a exclusão, a deportação e até a violência contra os migrantes.
- 4) Polícia de fronteira e de serviços relacionados com segurança; em contextos mal controlados, funcionários desta área assediam migrantes usando práticas arbitrárias, incluindo violência, aumentando assim a informalização da governança e a deslegitimação da política.

2.4.3 Regimes jurídicos internacionais existentes

Em contraste com outros domínios econômicos, tais como comércio de mercadorias, finanças e propriedade intelectual, que são as principais preocupações das corporações, o domínio da migração laboral não tem nenhum regime jurídico internacional global e, menos ainda, uma única autoridade mundial. Cada nação soberana e até mesmo alguns governos subnacionais, tais como os estados de Alabama e Arizona nos EUA, possuem legislação própria sobre a migração. Em contraste, existe um regime jurídico internacional de longa data para pessoas desalojadas de seus países e formalmente definidas como refugiadas.

A atenção nem sempre é proporcional às questões existentes. Por exemplo, o tráfico de mulheres para a prostituição tem provocado muita atenção, resultando no Protocolo do Tráfico (2000) da ONU. No entanto, existem grandes discrepâncias entre o que as campanhas têm afirmado e o que a pesquisa rigorosa tem sido capaz de verificar sobre o alcance e os condutores deste ramo do tráfico. Enquanto isso, os sistemas internacionais para gerenciar imigrantes voluntários, porém desprotegidos, são fragmentados e fracos.

A atenção é distorcida em termos geográficos; a escala da migração Sul-Sul é muito maior, mas recebe muito menos atenção que os circuitos Sul-Norte. No entanto, isto agora está mudando, sob a pressão para alistar países africanos na gestão das políticas de imigração e segurança da Europa Ocidental (BAKEWELL, 2009).

2.4.4 Déficit democráticos

No lado da do insumo (*input*), o debate público e a formulação de políticas sobre migração são frequentemente mal informados e excessivamente exaltados. As políticas podem ser reativas, impulsionadas pela política do medo. O debate público é comumente distorcido por equívocos sobre por que a migração acontece e quem se beneficia da falta de meios justos e racionais para regulamentá-la. Politicamente vulneráveis, os próprios migrantes e refugiados não têm praticamente nenhuma voz, enquanto os empregadores, que se beneficiam de tais fraquezas, muitas vezes desfrutam de influência política. No lado do resultado (*output*), alguns sistemas podem ser democraticamente contraproducentes, na medida em que ajudam a produzir enormes substratos de pessoas sem documentos e maiores oportunidades para extorquir e abusar de pessoas vulneráveis. Estes podem facilmente inflamar as políticas de medo e humilhação entre grupos, como se vê, por exemplo, nos atritos na Costa do Marfim, desde 2000.

2.4.5 Déficit de coerência

Grandes populações de refugiados e enormes fluxos de pessoas que procuram trabalho testemunham a incoerência da política e da prática internacional contemporânea.²⁵ A coerência sofre onde a ênfase política não é compatível com o âmbito e a profundidade dos problemas, ou alinhada com as questões de bem-estar econômico.²⁶ Ao reconstruir a migração como uma questão de segurança para as zonas mais ricas, e envolvendo os governos do hemisfério Sul no que são efetivamente as operações de controle de fronteira, os governos ocidentais arriscam a negligência contínua de um dos principais motores da migração – a falta de empregos decentes no local de origem dos imigrantes. Enquanto na UE algumas experiências pragmáticas na regulação dos fluxos de trabalho temporários da África para a UE se iniciaram,²⁷ um regime coerente de mão de obra migrante ainda tem que se cristalizar.

25. A maioria do deslocamento hoje é um resultado da intervenção ocidental e suas repercussões. Afeganistão e Iraque, seguidos pela Somália e pela República Democrática do Congo, representam hoje a maior parte dos refugiados do mundo e das pessoas deslocadas internamente. Ver UNHCR (2009).

26. Analisados, no caso da UE, em Bertossi (2009).

27. Com base na *Abordagem global das migrações* (Comissão Europeia, 2005), na *Declaração Conjunta África-UE sobre a migração e o desenvolvimento* (União Africana, 2006) e no *Pacto europeu sobre a imigração e o asilo* (Conselho da Comissão Europeia, 2008). Ver Cassarino (2009).

2.4.6 Déficits de cumprimento

Em relação aos fluxos de migrantes menos qualificados, o cumprimento fica aquém nas tarefas rotineiras, tais como a emissão de vistos e o acompanhamento daqueles que excedem o tempo permitido nos respectivos vistos. Lacunas de cumprimento mais graves surgem da incapacidade de lidar com o abuso, por agenciadores de mão de obra em circuitos paralelos e pelos empregadores, por meio da inspeção no local de trabalho. Estas lacunas se destacam na medida em que não há nada inerentemente difícil com relação ao cumprimento, como demonstrado pelos sistemas bem executados para gerir a migração de mão de obra qualificada.

Para os refugiados e os requerentes de asilo, o cumprimento muitas vezes fica aquém da proteção estabelecida em convenções internacionais, até mesmo por organismos como o ACNUR, para a qual os mandatos são obrigatórios. Dadas as ambiguidades criadas por regimes jurídicos paralelos ou sobrepostos, os governos podem simplesmente tomar uma opção de saída de um regime a fim de obter vantagens em outro; a UE, por exemplo, muitas vezes reenquadra os fluxos de refugiados como fluxos migratórios econômicos, deslocando assim o regime jurídico internacional sob o qual eles justificam – por razões políticas domésticas – suas políticas. Mas os déficits de cumprimento também têm raízes geopolíticas mais profundas; parecem propensos a persistir enquanto misturas potentes de xenofobia doméstica e geopolítica agressiva dominam a agenda política.

2.5 Mercadorias nocivas

2.5.1 Agrupamento de problemas

O comércio de determinadas mercadorias pode colocar a saúde pública e o meio ambiente em risco e até mesmo alimentar políticas de desestabilização. O despejo de resíduos perigosos, o tráfico de órgãos humanos, os produtos farmacêuticos não autorizados, os cigarros de contrabando e os jogos de azar estão entre os negócios “nocivos”.²⁸ Tais circuitos se expandem com ímpeto deliberado através das fronteiras, estando alguns deles sob o controle de empreendedores de conflitos (*conflict entrepreneurs*²⁹). Eles negam aos Estados receitas fiscais necessárias, sabotam o respeito pela lei e causam danos à legitimidade das políticas públicas e da autoridade pública ao corrompê-la ou subjugar-la.

28. Uma compilação *online* de pesquisas e notícias sobre vários fluxos ilícitos, nem todos relevantes para o tema da fragilidade dos Estados e da construção da paz, encontra-se em Havocscope (2012).

29. Investidores do ramo mercantil que estrategicamente expandem seus negócios, com o objetivo de incrementar suas reservas financeiras, em cenários macroeconômicos adversos para a sociedade local.

2.5.2 Atores e interesses

Os fluxos e os seus intermediários são específicos em cada região, mas tendem a ser encontrados em domínios econômicos semiformais paralelos. Cigarros (marcas genuínas e falsificadas) e cópias farmacêuticas não autorizadas originam-se principalmente no Leste e no Sul da Ásia. Os resíduos e as substâncias tóxicas originam-se principalmente na Europa e na América do Norte. As corporações modelam fortemente os processos de regulação e as políticas de promoção mercantil dos governos, como a investida do Canadá para exportar amianto branco, um conhecido cancerígeno, e seus esforços para bloquear as restrições internacionais para tal. Estruturas de preços lucrativos refletem os privilégios concedidos pelo governo a determinados setores industriais, que agora estão consagrados na legislação de propriedade intelectual da Organização Mundial do Comércio (OMC), formulada pela pressão exercida por grandes corporações farmacêuticas. Estes preços artificiais estimulam cópias não autorizadas de drogas vendidas a preços mais baixos – uma resposta natural do mercado, mas que produz um mercado marginal com operadores paralelos ao mercado.

2.5.3 Regimes jurídicos internacionais existentes

Os mecanismos internacionais para controlar esses circuitos variam de fraco a potencialmente forte, dependendo do ramo do produto. Entre regimes jurídicos mais fortes, está aquele com base na Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimento Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (1989) e várias convenções e protocolos especiais dos anos 1990. Apesar da não participação dos EUA, da Rússia e de alguns outros países, um regime legal internacional de regras e de execução desenvolveu contornos substanciais, como demonstrado na adesão ampla à Convenção de Basileia, sistemas adequados de informação e consulta, um relator especial das Nações Unidas, uma importante ONG fiscalizadora, e legislação e sistemas de execução domésticos que já estão criados, em larga medida, nos países da OCDE. Em contraste, um esforço para construir um regime jurídico internacional para controlar medicamentos não autorizados provocou disputa: de um lado, as corporações procurando reduzir a concorrência; de outro, os países pobres buscando medicamentos a preços acessíveis.

2.5.4 Déficits democráticos

Mercadorias perigosas ou nocivas raramente aparecem nas agendas políticas do Norte – com exceções importantes, como no caso de materiais nucleares –, em parte por causa da suposição de que só os pobres, bem longe, no Sul, estão realmente em risco. Restrições adicionais no lado do insumo (*input*) resultam da influência corporativa na formulação e na negociação de regras e normas que não apenas sustentam os regimes jurídicos internacionais, mas também põem

apenas as coisas em prática em contextos frágeis. Esta influência é mais marcante em setores baseados em conhecimento, em que a proteção de patentes tem sido crucial para muitas indústrias, especialmente farmacêuticas. No lado do resultado (*output*), jornalistas investigativos e comissões de direitos humanos têm avançado o debate público sobre as necessidades de proteger a saúde pública e o meio ambiente (como na Costa do Marfim, em relação ao despejo de resíduos tóxicos) ou de limitar os negócios dos empresários que investem em conflitos (como em Kosovo e outros Estados dos Balcãs).³⁰

2.5.5 Déficits de coerência

Nesses regimes jurídicos comerciais e ambientais e protorregimes, os déficits de coerência tendem a surgir a partir de “falhas de mercado” moldadas por poderes assimétricos de mercado e agravados pelas “falhas dos Estados” em fornecer sistemas equitativos e transparentes para elaborar e implementar regulamentação. Também resultam de pressões no capitalismo contemporâneo, especialmente em Estados mais pobres, para colocar a soberania à venda pela melhor oferta. Os políticos em pequenas e pobres jurisdições enfrentam incentivos para permitir que os empreendedores operem serviços de sigilo bancário, zonas de processamento de exportação isentas de impostos (dos quais 1.735 foram identificadas em 133 países), cassinos e até comércios totalmente fora da lei, como o de órgãos humanos. As corporações, por sua vez, enfrentam incentivos para “ir às compras” pela jurisdição regulatória menos restritiva; esta “procura do foro mais vantajoso” (*forum shopping*) incentiva a competição degenerativa entre os Estados. As corporações também têm incentivos para moldar as leis e os procedimentos que geram rendimentos lucrativos para si mesmos, mas que também atraem concorrentes que operam em mercados paralelos. O despejo de resíduos tóxicos em países pobres reflete tais arranjos de “corrida ao fundo do poço”.

2.5.6 Déficits de cumprimento

Apesar de controles mais rígidos a montante, os déficits de cumprimento permanecem. Estes se manifestam em assuntos como o fluxo de resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos (computadores, telefones celulares descartados etc.) despejados na África e na Ásia. Déficit em cumprimento a montante e a jusante nas regulamentações farmacêuticas lançam sombras ainda maiores de dinheiro e corrupção nos contextos frábil.

No entanto, estratégias que melhorem o cumprimento estão surgindo. A investigação sobre um efetivo sub-regime ambiental para controlar poluentes

30. O Exército de Libertação do Kosovo perseguiu seus objetivos de guerra com lucros do comércio de órgãos humanos retirados de seus prisioneiros. Ver Council of Europe (2010). Quanto ao debate público sobre resíduos tóxicos na Costa do Marfim, o autor agradece a um paracerista anônimo de uma versão anterior deste artigo.

orgânicos persistentes sugere maneiras de reduzir os déficits supranacionais de governança por meio de três abordagens, jurídicas e de execução, combinadas, ou seja: “nivelamento por baixo”, que enfatiza a natureza contratual dos acordos internacionais; “nivelamento por cima”, que reforça a prestação de contas pelo Estado; e “governar transversalmente”, que concretiza acordos entre atores públicos e privados ligados em rede através de fronteiras nacionais para definir normas e padrões e, até mesmo, dirimir litígios (HEYVAERT, 2009).

3 SÍNTESE E INDICATIVOS

Os casos anteriores ilustram os desafios para a construção de Estados resilientes e da paz, onde as regras e os mecanismos que governam os fluxos globais são fracos ou distorcidos. Os casos sublinham a necessidade de prestar atenção às circunstâncias específicas de qualquer área, tempo ou lugar. Apesar da importância dos contextos e das particularidades de cada caso, alguns padrões gerais são detectáveis. Esta seção sugere alguns pontos comuns em regimes jurídicos internacionais, ou onde se pode buscá-los. Atribuem-se a uma das quatro principais categorias, de acordo com seus efeitos líquidos em ajudar a (a) acelerar ou (b) inibir a fragilidade do Estado, e de acordo com o nível em que estes fatores operam principalmente – (c) supraterritorial ou (d) territorial. Este esquema de quatro partes oferece um meio necessariamente simplificado de retratar a dinâmica complexa que se atravessa e se reforça mutuamente.

3.1 Aceleradores supraterritoriais de fragilidade

A arquitetura global financeira de hoje é um problema que se faz passar por uma solução. Ela, muitas vezes, age como uma “força multiplicadora” para os circuitos ilícitos, com base em rendimentos de recursos de subsolo, madeira, armas, narcóticos, mão de obra e mercadorias nocivas. Resultam da combinação dos seguintes.

Em primeiro lugar, a supervisão e o controle relaxado dos fluxos de capital, muitas vezes como condição de apoio dos doadores e das IFIs. Segundo, jurisdições sigilosas, também chamadas de centros financeiros *offshore* ou paraísos fiscais, que ocultam a aplicação de regras relativas aos preços de transferência e o controle frágil sobre a fixação incorreta dos preços (*mispricing*) por corporações. Terceiro, a dependência de empresas do setor financeiro legítimo em relação a circuitos ilícitos, tais como a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas.³¹ Quarto, a competição regulatória estimulada por “ir às compras” em clima regulatório menos restritivo,

31. O chefe do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime vê o dinheiro da droga como tendo sido crucial para a liquidez de muitos bancos grandes (Syal, 2009). Na Holanda, as leis fiscais e outros serviços financeiros atraem clientes corporativos estrangeiros e indivíduos ricos, contribuindo assim significativamente para a economia holandesa; o setor financeiro, portanto, desfruta de uma proteção política considerável e afasta pressões por leis e medidas de contenção dos fluxos ilícitos.

promovendo a “regulação degenerativa”, especialmente prejudicial para os direitos trabalhistas e a proteção ambiental. Esta competição envolve a “comercialização da soberania”, por meio da qual leis e regras territoriais (isenção de impostos bancários, zonas de processamento de exportação, licenças para a marinha mercante etc.) tornam-se ativos negociáveis. Quinto, a legitimidade fraca do regime jurídico, na medida em que os Estados ricos e poderosos, ou seus aliados, efetivamente se isentam das regras. Sexto, a “captura” regulatória de legisladores, tomadores de decisões políticas e autoridades responsáveis pela aplicação das regras, tais como os bancos centrais e as agências que deveriam supervisionar os bancos e outros componentes do setor financeiro (THE WARWICK COMMISSION ON INTERNATIONAL FINANCIAL REFORM, 2009). Sétimo, a subordinação política e as incapacidades das agências incumbidas de aplicar regimes jurídicos internacionais, como o organismo britânico encarregado de investigar fraudes que se revistam de gravidade (British Serious Fraud Office). Um organismo americano similar, porém mais eficaz que o equivalente britânico, é o Foreign Corrupt Practices Act Unit, do Departamento de Justiça dos EUA (PAPPALARDO e BOMBACH, 2011).³² Por último, as fórmulas macroeconômicas e de governança que negligenciam a regulamentação, como um corolário lógico às condicionalidades políticas impostas pelos doadores e pelas IFIs, que promovem a liberalização, a nova gestão pública e a privatização.³³

3.2 Inibidores supraterritoriais de fragilidade

Algumas abordagens transnacionais se mostram promissoras. Em primeiro lugar, quadros globais que reforçam as normas e os sistemas de execução nacionais (como sobre resíduos tóxicos) e formam as bases para a troca supranacional de informação, aprendizagem e coordenação. Segundo, as abordagens globais para promover as “mudanças de paradigma” na política e na lei; por exemplo, uma mudança em direção a um paradigma de “redução de danos” sobre narcóticos e drogas leves é hoje detectável, embora o fim do paradigma de proibição e repressão ainda esteja distante. Terceiro, os regimes jurídicos internacionais com força real, tais como as novas leis dos EUA e da UE para conter o comércio ilegal de madeiras de lei tropicais, ou as regras que enfrentam a pouca e acordada oposição política por atores não estatais, como empresas de despejo de resíduos. Quarto, os temores corporativos de sanções legais por deixar de informar sobre os pagamentos aos governos nacionais e, possivelmente, os receios de prejudicar a repu-

32. Quanto ao organismo britânico encarregado de investigar fraudes graves (British Serious Fraud Office), o qual, atualmente, enfrenta cortes de orçamento, ver Baker (2010).

33. Até o Banco Mundial passou a reconhecer os efeitos perversos sobre a governança, como em um relatório de 2010 sobre a corrupção na África: “Quanto mais essas elites são capazes de privatizar recursos estatais, quanto mais podem distribuir favores e criar uma base de consenso para sua posição privilegiada” (World Bank, 2010, p. 3). Publicações como Putzel (2010) sublinham a urgência da adoção de abordagens muito mais coerentes e construtivas que as abordagens de liberalização vigente desde 1970.

tação pelo desrespeito às normas ambientais e de direitos humanos. Quinto, a pesquisa e os esforços de sensibilização que reenquadram questões de maneira a catalisar a procura do controle público;³⁴ até agora, estes esforços têm surgido a partir de coalizões informais de jornalistas investigativos, ativistas políticos ou “comunidades epistêmicas” que trabalham em áreas temáticas, tais como o tráfico de armas ou o comércio de diamantes.

3.3 Aceleradores territoriais de fragilidade

Processos em nível nacional para deter e reverter espirais descendentes foram mais bem mapeados que os processos supranacionais. Estes incluem:

- 1) Legitimidade reduzida do Estado, em locais onde as autoridades públicas não podem controlar e sancionar as empresas privadas, grupos criminosos e outros atores não estatais que interagem com a economia global, em ambos os domínios, os formais e os paralelos.
- 2) Redução das capacidades e dos incentivos para cumprir os mandatos do regime jurídico internacional devido a um esvaziamento das instituições do Estado pela austeridade, pela privatização etc.; isto se reflete na ação fraca ou arbitrária por órgãos públicos, por entidades reguladoras ou pelo Ministério Público (MP), que têm poucos recursos e são politicamente vulneráveis ou “capturados” por interesses especiais.
- 3) Poderes arbitrários sobre a aplicação das regras a critério dos funcionários, que lhes permitem extrair subornos ou outros rendimentos ilícitos de empresas e cidadãos.

3.4 Inibidores territoriais de fragilidade

Entre as medidas nacionais que podem promover a resiliência, estão:

- sistemas de tributação fortes e justos sobre os fluxos internos e externos, e sobre os ativos;
- oportunidades reduzidas para a extração privada e arbitrária de rendas e sua acumulação em jurisdições sigilosas;
- alinhamento do direito interno e regulamentos relevantes com regimes jurídicos internacionais, especialmente em matéria de trabalho, tributação e proteção ambiental; e
- execução dessas leis e desses regulamentos por parte de agentes (tanto os reguladores oficiais quanto os fiscalizadores não oficiais fora do Estado)

34. Um simpósio sobre regimes internacionais recentemente concluiu que “a maneira de influenciar o comportamento do ator é criar enquadramentos de problemas e respostas de problemas para os governos” (Alter e Meunier, 2009, p. 18).

que desfrutam de autonomia política e recursos adequados para operar com eficiência.³⁵

4 CAMINHOS A SEGUIR

Esta conclusão prospectiva sugere alguns caminhos e medidas concretas que valem a pena perseguir.

4.1 Abordagens conceituais

À luz do conhecimento emergente sobre os fluxos globais e as falhas em governá-los, há necessidade de repensar as atuais abordagens para construção da paz e da resiliência do Estado. Quando se pergunta o que funciona, respostas críveis podem ser surpreendentemente poucas. Por exemplo, em resposta a um pedido recente do Department for International Development (DFID), do Reino Unido, por literatura sobre como a comunidade internacional pode intervir efetivamente para apoiar uma reversão da deterioração da governança, uma unidade de pesquisa bem estabelecida respondeu que “não foi possível encontrar exemplos de intervenções bem-sucedidas que apoiaram uma reversão na deterioração de governança” (GSDRC, 2010, p. 2). Alternativas potencialmente frutíferas, aludidas brevemente neste artigo, incluem abordagens que:

- localizam os problemas de fragilidade e resiliência em um contexto supranacional ou global;
- tomam domínios transnacionais como analiticamente prévios aos domínios nacionais; especialmente para os países altamente extrovertidos, o domínio “territorial” ou “jusante” geralmente pode ser melhor compreendido em termos do domínio “supraterritorial” ou “montante”;
- adotam perspectivas baseadas na complexidade e na interatividade que respeitam os contextos, mas aceitam a proposição de que “o todo” ajuda a formar “as partes”;
- trabalham a partir de uma perspectiva de economia política, compreendendo os sistemas informais, a interação de incentivos políticos e econômicos e os grupos de interesse nacionais e globais; isto significa colocar os geradores da desigualdade no centro das análises; e
- promovem a “publicidade” das medidas supranacionais, o que requer ir além de um conceito convencional de governança global, na medida

35. Por exemplo, as autoridades semiautônomas de receita são promissoras na África Subsaariana. Ver Fjeldstad e Moore (2009).

em que “achata a diferença entre o fenômeno público e privado, bem como entre os formais e informais”; em vez disso, é necessário empregar conceitos de autoridade pública com o seu “lote de atos de atores específicos, identificáveis, causando efeitos específicos identificáveis” (BOGDANDY, DANN e GOLDMANN, 2010, p. 10).

4.2 Indicações para pesquisas futuras

Entre as questões que merecem ainda mais investigação e discussão estão as seguintes, talvez mais bem abordadas item por item ou região por região.

Que experimentos de políticas se mostram promissores para a redução dos déficits democráticos no controle dos fluxos supranacionais que afetam a fragilidade e a resiliência?

Que interesses estão agindo contra essas medidas? Que regras permissivas ou sistemas operacionais estão as bloqueando ou as impedindo?

Que tipo de ação coletiva de compensação, canais (jurídicos, representativos, regulatórios, midiáticos etc.) e métodos (tais como no “reenquadramento” de problemas e soluções) se mostra promissora para reduzir os déficits democráticos, de cumprimento e de controle sobre os fluxos supranacionais?

Que medidas de construção de resiliência, destinadas a controlar os fluxos e forças supranacionais, podem ser desenvolvidas em conjunto com as normas e as instituições indígenas?

Que vantagens para o controle de fluxos supranacionais podem ser alcançadas a partir da abordagem combinada de *nivelamento por baixo*, *nivelamento por cima* e *governar transversalmente* (como referido neste artigo, em 2.5.6)?

Que impactos sobre os esforços de controle territorial são detectáveis a partir do advento de normas e regras internacionais promovidas por potências não ocidentais, especialmente a China e, possivelmente, o Brasil?

Para os paradigmas de políticas supranacionais, quais são as implicações das pesquisas sobre a fragilidade e a resiliência centradas no nível supranacional? Em particular, existem riscos de que enquadrar os problemas como “supraterritoriais” pode permitir aos tomadores de decisões políticas em nível territorial evitar, ao invés de enfrentar diretamente, suas responsabilidades políticas concretas e reais?

REFERÊNCIAS

ALTER, K.; MEUNIER, S. The politics of international regime complexity. **Perspectives on Politics**, v. 7, n. 1, Mar. 2009.

ARNONE, M.; PADOAN, P. Anti-money laundering by international institutions: a preliminary assessment. **European Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 3, p. 361-386, 2008.

ASHER L. D.; COMRAS, V. D.; CRONIN, P. M. **Pressure**: coercive economic Statecraft and U.S. national security. Washington: CNAS, 2011.

BAKER, N. Bargains and the backlash. **International Bar News**, p. 14-17, June 2010.

BAKEWELL, O. **South-South migration and human development**: reflections on African experiences. Oxford: UNDP, Apr. 2009. (Research Paper, n. 2009/07).

BASES WIKI – BUSINESS AND SOCIETY EXPLORING SOLUTIONS. **Extrative mechanisms**. [s.d.] Disponível em: <http://baseswiki.org/en/Extrative_Mechanisms>.

BAUNSGAARD, T.; KEEN, M. **Tax revenue and (or?) trade liberalization**. Washington: IMF, 2005. (Working Paper, n. 05/112).

BERMAN, E.; LEFF, J. Light weapons: products, producers, and proliferation. **The Small Arms Survey 2008**: risk and resilience, Geneva, 2008.

BERTOSSI, C. (Ed.) **How can Europeans agree on a common migration policy?** Paris: Ifri, Feb. 2009.

BOGDANDY, A. V.; DANN, P.; GOLDMANN, M. Developing the publicness of public international law: towards a legal framework for global governance activities. *In*: BOGDANDY, A. V. *et al.* (Ed). **The exercise of public authority by international institutions**. Berlin: Springer Verlag, 2010.

BRYAN, S.; HOFMANN, B. (Ed.). **Transparency and accountability in Africa's extractive industries**: the role of the legislature. Washington: NDIIA, 2007.

CASSARINO, J.-P. **EU mobility partnerships**: expression of a new compromise. Washington: MPI, Sept. 2009.

CECCORULLI, M. **Migration as a security threat**: internal and external dynamics in the European Union. *In*: FORUM ON THE PROBLEMS OF PEACE AND WAR, 2009. Florence: GARNET, Apr. 2009. (Working Paper, n. 65/09).

COCKAYNE, J. *et al.* **Beyond market forces**: regulating the global security industry. New York: IPI, 2009.

COMMISSION ON CAPITAL FLIGHT FROM POOR COUNTRIES. **Tax havens and development**: status, analyses and measures. Oslo: NORAD, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Abordagem global das migrações**. Bruxelas, 2005.

_____. **Pacto europeu sobre a imigração e o asilo**. Bruxelas, 2008.

COUNCIL OF EUROPE. **Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo**. Europe: COE, 12 Dec. 2010.

COOPER, N. On forgetful goldfish and failed mnemonics: transforming political economies of conflict using voluntarism, regulation, and supervision. **The Economics of Peace and Security Journal**, v. 5, n. 1, p. 46, 2010.

CRAFT, C.; SMALDONE, J. The arms trade and the incidence of political violence em Sub-Saharan Africa: 1967-97. **Journal of Peace Research**, v. 39, n. 6, p. 693-710, 2002.

CRS – CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Tax havens: international tax avoidance and evasion**. Washington: CRS, 2009.

CUÉLLAR, M.-F. The tenuous relationship between the fight against money laundering and the disruption of criminal finance. **The Journal of Criminal Law & Criminology**, v. 93, 2003.

DOM, C. **FTI and fragile States and fragile partnerships**. Background literature review. Oxford: OPM, 2009. (Working Paper, n. 6).

DRIMMER, J. Human rights and the extractive industries: litigation and compliance trends. **The Journal of World Energy Law & Business**, v. 3, n. 2, p. 121-139, 2010.

EFRAT, A. Toward internationally regulated goods: controlling the trade in small arms and light weapons. **International Organization**, v. 64, n. 1, p. 97-131, 2010.

FATAL TRANSACTIONS. **Vote of no confidence of Kimberley process civil society coalition at Kinshasa meeting**, Press release. 24 June 2011. Disponível em: <<http://www.fataltransactions.org/News/2011/Vote-of-no-confidence-of-Kimberley-Process-Civil-Society-Coalition-at-Kinshasa-meeting-Press-release>>.

FJELDSTAD, O.-H.; MOORE, M. Revenue authorities and public authority in Sub-Saharan Africa. **Journal of Modern African Studies**, v. 47, n. 1, 2009.

GARCIA, D. Arms transfers beyond the State-to-State realm. **International Studies Perspectives**, v. 10, n. 2, p. 151-168, 2009.

GILLIES, A. Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm. **International Studies Quarterly**, v. 54, 2010.

GLOBAL WITNESS. **Heavy Mittal? A State within a State: the inequitable mineral development agreement between the government of Liberia and Mittal steel holdings NV**. London: Global Witness, 2006.

GRABEL, I. Remittances, migration and other panaceas: the end of outward-looking development strategies? **Triple Crisis**, 24 Aug. 2010. Disponível em: <<http://triplecrisis.com/remittances-migration-and-other-panaceas/>>.

GREENE, O.; KIRKHAM, E. **Preventing diversion of small arms and light weapons**: strengthening border management under the UN programme of action. London: Saferworld, 2010.

GRIFFITHS, H.; BROMLEY, M. **Air transport and destabilizing commodity flows**. Stockholm: Sipri, 2009. (Policy Paper, n. 24).

GSDRC – GOVERNANCE AND SOCIAL DEVELOPMENT RESOURCE CENTRE. **Helpdesk research report**: deteriorating governance. Birmingham: GSDRC, 15 Jan. 2010.

HAVOCSCOPE. **Havocscope black market values**. 2012. Disponível em: <<http://www.havocscope.com>>.

HEGGSTAD, K.; FJELDSTAD, O.-H. **How banks assist capital flight from Africa**: a literature review. Oslo: NORAD, 2009.

HEIMANN, F.; DELL, G. **Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions**. OECD, 2010. (Progress Report).

HEYVAERT, V. Levelling down, levelling up, and governing across: three responses to hybridization in international law. **European Journal of International Law**, v. 20, n. 3, 2009.

HILSON, G.; MACONACHIE, R. The extractive industries transparency initiative: panacea or white elephant for Sub-Saharan Africa? *In*: RICHARDS, J. (Ed.). **Mining, society and a sustainable world**. Berlin: Springer-Verlag, 2009. p. 471-492.

HOLLINGSHEAD, A. **The implied tax revenue loss from trade mispricing**. Washington: GFI, Feb. 2010.

HOLTOM, P.; BROMLEY, M. The limitations of European Union reports on arms exports: the case of Central Asia. **Sipri Insights on Peace and Security**, n. 5, Sept. 2010.

ICHRP – INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. **Beyond voluntarism**: human rights and the developing international legal obligations of companies. Switzerland: ICHRP, Feb. 2002.

IEO – INDEPENDENT EVALUATION OFFICE. **IMF performance in the run-up to the financial and economic crisis**: IMF surveillance in 2004–07. Washington: IEO, 10 Jan. 2011. p. 12. Disponível em: <<http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20%28without%20Moises%20Signature%29.pdf>>.

IRIN – INTEGRATED REGIONAL INFORMATION NETWORKS. **Guns out of control**: the continuing threat of small arms. United States: Irin, May 2006.

JOHNSON, S. The quiet coup. **The Atlantic**, May 2009.

_____. Who caused the currency wars? **Projet Syndicate**, Washington, 13 Oct. 2010.

KAR, D.; CURCIO, C. **Illicit financial flows from developing countries: 2000-2009**. Washington: GFI, 2011.

LEHR, A. Old and new governance approaches to conflict minerals: all are better than one. **Harvard International Law Journal – Online**, n. 52, p. 148-170, Nov. 2010.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Piloting the principles for good international engagement in fragile States**. FSG/DAC/OECD, 2005.

_____. **Whole of government approaches to fragile States**. Paris: FSG/DAC/OECD, 2006.

_____. **The State's legitimacy in fragile situations: unpacking complexity**. Paris: OECD, Feb. 2010a.

_____. **Due diligence guidance for responsible supply chains of minerals from conflict-affected and high-risk areas**. Paris: OECD, June 2010b.

_____. **Monitoring the principles for good international engagement in fragile States and situations**. Paris: OECD, Sept. 2010c. (Global Report).

OECD WATCH. Assessing adherence to the OECD guidelines' supply chain provision. **Fact Sheet**, Amsterdam, n. 4, 2007.

PAPPALARDO, J.; BOMBACH, K. Justice department beefs up foreign corruption at enforcement. **National Defense Magazine**, Feb. 2011.

PALAN, R.; MURPHY, R.; CHAVAGNEUX, C. **Tax havens: how globalization really works**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2010.

PUTZEL, J. **Do no harm: international support for Statebuilding**. Paris: OECD, 2010.

RISEN, J. Efforts to prosecute blackwater are collapsing. **New York Times**, 20 Oct. 2010.

ROGERS, D. **Postinternationalism and small arms control: theory, politics, security**. London: Ashgate Publishing, 2009.

SASSEN, S. **Territory, authority, rights**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SHAXSON, N. **Treasure islands: tax havens and the men who stole the world**. London: Bodley Head, 2011.

SIKKA, P. **Accounting for human rights: the challenge of globalization and foreign investment agreements**. Colchester: CGA; University of Essex, 2011. (Working Paper).

STOHL, R. **The tangled web of illicit arms trafficking**. Washington: Centre for American Progress, 2004.

STOHL, R.; HOGENDOORN, E. J. **Stopping the destructive spread of small arms**. Washington: Center for American Progress, 2010.

SULASHVILI, B. G. Multiplying the sources: licensed and unlicensed military production. **The Small Arms Survey 2007: guns and the city**. Geneva, 2007.

SYAL, R. Drug money saved banks in global crisis, claims UN advisor. **The Observer**, 13 Dec. 2009.

THE WARWICK COMMISSION ON INTERNATIONAL FINANCIAL REFORM. **Regulatory capture**. Warwick: University of Warwick, 2009. cap. 5. (Report of the Second Warwick Commission).

TSINGOU, E. Who governs and why? The making of the global anti-money laundering regime. *In*: UNDERHILL, G.; BLOM, J.; MUGGE, D. (Ed.). **Global financial integration thirty years on: from reform to crisis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2009**. Geneva: UNHCR, 2009.

UNIÃO AFRICANA. **Declaração conjunta África-UE sobre a migração e o desenvolvimento**. África, 2006.

WOOD, B. International initiatives to prevent illicit brokering of arms and related materials, **Disarmament Forum**, n. 3, 2009.

WENZEL, M.; FALTAS, S. Tightening the screws in West African arms embargoes. *In*: BRZOSKA, M.; LOPEZ, G. A. (Ed.). **Putting teeth in the tiger: improving the effectiveness of arms embargoes, contributions to conflict management, peace economics and development**. 2009. v. 10, p. 101-136.

WORLD BANK. **Fragile States: good practice in country assistance strategies**. Washington: World Bank, 2005.

_____. **How quiet corruption undermines Africa's development efforts**. Washington: World Bank, 2010, p. 3.

_____. **World Development Report 2011: conflict, security, and development**. Washington, 2011.

YIHDEGO, Z. The EU's role in restraining the unrestrained trade in conventional weapons. **German Law Journal**, v. 10, n. 3, p. 302, 2009.