

Guia Prático

Sistemas de Alerta e Resposta Precoce para Conflitos Sociais





*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

Guia Prático

Sistemas de Alerta e Resposta Precoce para Conflitos Sociais



Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Jessica Faieta
Subsecretária-Geral da ONU e Diretora para a América Latina e o Caribe

Susan McDade
Diretora Adjunta para a América Latina e o Caribe

Rebeca Arias
Diretora do Centro Regional para a América Latina e o Caribe

Pablo Ruiz
Chefe Regional da Área de Governança e Consolidação de Paz

Gastón Aín
Assessor Regional em Prevenção de Conflitos e Diálogo

Organização dos Estados Americanos

Luis Almagro
Secretário-Geral

Néstor Méndez
Secretário-Geral Adjunto

Francisco Guerrero
Secretário para o Fortalecimento da Democracia

Steven Griner
Diretor Interino do Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais

Katalina Montaña - Karen Bozicovich
Departamento de Sustentabilidade Democrática e Missões Especiais

Consultora:

Carmen Lorena Ortíz

Agradecimentos:

Valerie Jullian, *Coordenadora-Residente do Sistema das Nações Unidas na Guatemala*
Milagros Martínez, *Representante do Escritório da Secretaria Geral da OEA na Guatemala*

Revisores/as:

Gastón Aín
Karen Bozicovich
Pablo González
Edgar Gutiérrez
Katalina Montaña
Samara Pellecer
Pablo Ruiz
Antonella Spada
Joel Vargas

Tradução: Gabriela Dutra

Desenho gráfico: Melissa Larín de Alvarez
www.puramenta.com

Impresso no Panamá, em abril de 2016,
por Graphic Solutions, S.A.

Copyright © SG/OEA, PNUD [2015]
Todos os direitos reservados

ISBN

ISBN 978-9962-688-30-3

O conteúdo desta publicação não reflete necessariamente as opiniões e a posição oficial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), seus respectivos órgãos diretores, corpos retores, escritórios de país e/ou Estados membros; tampouco da Organização dos Estados Americanos, seus órgãos, seus Estados membros, sua Secretaria Geral (SG/OEA), seus funcionários ou suas organizações contribuintes.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (SG/OEA) exortam a utilizar de forma adequada qualquer parte do conteúdo textual ou gráfico da presente publicação, citando devidamente a fonte original.

O DSDME/OEA agradece ao Ministério de Assuntos Exteriores, Comércio e Desenvolvimento do Canadá pelo apoio financeiro para a produção deste Guia.

PRÓLOGO

Nas últimas três décadas, a região Latino-Americana experimentou avanços visíveis na consolidação de suas instituições democráticas. Simultaneamente ao processo de democratização, diversos atores políticos, sociais e econômicos surgiram na esfera pública portando novas demandas e colocando à prova a eficácia dos sistemas políticos em atender essas novas reivindicações.

A Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (SG/OEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), consideraram de importância estratégica promover e reforçar as capacidades das diferentes instituições locais e nacionais para a prevenção, gestão e resolução pacífica de controvérsias e conflitos, no âmbito da observância dos instrumentos legais e dos mandatos de ambas as organizações, respeitando sempre as prioridades estabelecidas por cada país.

Em 2007, através do esforço conjunto de ambas organizações e do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA Internacional) foi desenvolvido e publicado o manual “Diálogo Democrático – Um Manual para Praticantes”. O objetivo do manual era criar uma ferramenta metodológica que facilitasse o trabalho das instituições e dos praticantes no desenho, facilitação e avaliação de processos de diálogo em diferentes contextos e circunstâncias. O manual se tornou um valioso referencial para a prática do diálogo democrático a nível mundial. O trabalho continuou em 2012 com a atualização dos conceitos do instrumento e com a elaboração de um Guia Prático para governos, atores sociais e praticantes, ampliando assim, a caixa de ferramentas disponível para os profissionais praticantes de diálogo.

Conscientes da importância de continuar criando mecanismos de prevenção e abordagens construtivas para os conflitos da região, a SG/OEA e o PNUD detectaram a utilidade de elaborar um “Guia Prático para o Desenho de Sistemas de Alerta e Resposta Precoce de Conflitos Sociais”.

Os sistemas de alerta e resposta precoce (SARP) são apenas uma das diversas ferramentas existentes para prevenir e resolver potenciais conflitos sociais e devem ser parte de uma estratégia integral para a prevenção junto a outras abordagens como a conciliação, a mediação ou o diálogo, a coordenação interinstitucional de atores responsáveis na atenção e a adoção de uma cultura de paz entre funcionários e cidadãos.

Cada sistema deve e pode ser elaborado e desenvolvido tendo como base as necessidades e realidades de cada contexto. Como se verá adiante, este Guia

não oferece fórmulas exatas nem apresenta modelos rígidos, antes, aponta aspectos importantes a serem considerados na concepção, elaboração e operacionalização de sistemas dessa natureza, sob o entendimento de que podem ser ferramentas úteis para prever o surgimento de controvérsias ou conflitos e seu respectivo tratamento e abordagem de forma pacífica, construtiva e sustentável.

Esperamos que este material represente uma contribuição de qualidade à discussão sobre o fortalecimento e desenvolvimento de capacidades e habilidades para analisar, monitorar, prevenir e gerir conflitos a partir dos governos centrais, regionais, municipais, da sociedade civil e do corpo acadêmico.

Jessica Faieta

*Subsecretária-Geral da ONU e
Diretora para a América Latina
e o Caribe*

Programa das Nações Unidas
para o Desenvolvimento

Luis Almagro

Secretário-Geral
Organização dos Estados
Americanos

ÍNDICE

I.	Introdução	8
II.	Conceitos e elementos básicos de um Sistema de Alerta e Resposta Precoce (SARP)	10
1.	O que é um SARP?	11
2.	Três características essenciais de um SARP	12
3.	As etapas básicas de um SARP	15
4.	Abordagens para lidar com o conflito	16
III.	Etapla preliminar: elementos a considerar para o desenho de um SAP/SARP	18
1.	Diretrizes para estabelecer a sustentabilidade de um SARP	19
2.	Perguntas para orientar o desenho de um SAP/SARP	21
3.	Estrutura organizacional	23
3.1	Organização interna	23
3.2	Coordenação externa	25
4.	Sensibilidade cultural	25
5.	A sistematização do funcionamento do SAP/SARP	26
6.	Plano de comunicação para a construção e consolidação do nicho institucional do SAP/SARP	27
IV.	Etapas de implementação de um SAP/SARP	29
1.	Primeira etapa: Coleta e registro da informação	30
1.1	Informação sobre os conflitos	30
1.2	Informação sobre o contexto	35
1.3	Fontes de informação	36
1.4	Ferramentas para a coleta sistemática de informação	39
1.5	Critérios de qualidade: fiabilidade e validade	39
2.	Segunda etapa: Análise da informação (do conflito e do contexto)	40
2.1.	Categorias/dimensões da análise do conflito	40
2.1.1	Causas dos conflitos	40
2.1.2	Evolução dos conflitos	41
2.1.3	Análise de atores	44
2.1.4	Análise de discurso	44
2.1.5	Análise prospectiva	45
2.2.	Análise de contexto	45
2.3.	A complementaridade entre os dois tipos de análise em um SAP/SARP	46
3.	Terceira etapa: Alerta/transmissão da análise aos dirigentes	47
4.	Quarta etapa: Resposta/execução de ações concretas	49
5.	Quinta etapa: Avaliação	52
V.	Produtos	54
VI.	Usuários	60
VII.	Suporte informático	64

Os Sistemas de Alerta e Resposta Precoce (SARP) são ferramentas importantes dentro do arsenal de ações na prevenção, gestão e resolução de conflitos. Embora a maioria desses sistemas na área da prevenção de conflitos tenha sido registrada na África, nos últimos anos viu-se um maior interesse no desenvolvimento e desenho desse tipo de mecanismos na América Latina e no Caribe, tanto no plano estatal como no âmbito da sociedade civil, particularmente com o propósito de mitigar os efeitos dos conflitos sociais nos países da região.

Existem diversos modos teóricos e metodológicos que são desenvolvidos tendo como base a finalidade para a qual esses sistemas são criados – atenção a conflitos armados, resposta a crises políticas, prevenção de conflitos sociais, entre outros – e a dinâmica e realidade própria de cada caso. Nesse caso, os desenhadores do sistema devem decidir qual modelo é o mais apropriado para cada contexto. O importante é estabelecer os alcances e limites do mesmo.

Os SARP são confeccionados à medida e sua configuração específica depende, entre outros fatores, das características próprias de cada país, do mandato recebido, dos objetivos específicos que sejam assinados e dos recursos humanos e financeiros disponíveis.

O objetivo principal deste *“Guia Prático para o Desenho de Sistemas de Alerta e Resposta Precoce de Conflitos Sociais”* é contribuir ao fortalecimento de uma estratégia preventiva na abordagem da conflitividade social na região, proporcionando alguns aspectos básicos a considerar no desenho e na elaboração de um SARP, a partir da perspectiva de prevenção e gestão de conflitos com um foco na sensibilidade sociocultural, no fortalecimento da governança democrática e no respeito aos direitos humanos e ao estado de direito.

Este Guia está dirigido aos funcionários que atuam no âmbito nacional e subnacional, responsáveis pela elaboração, desenho e implementação de um Sistema de Alerta e Resposta Precoce. O que se espera deste Guia é que ele sirva como ferramenta de apoio e como referência para orientar o desenho destes sistemas. Não se pretende revelar uma receita única ou universal nem defender um modelo específico de SARP que seja aplicável a todos os contextos políticos e sociais.

Este documento foi elaborado a partir de lições aprendidas de experiências próprias e práticas de desenho e implementação de SARP na região.

II. Conceitos e elementos básicos de um Sistema de Alerta e Resposta Precoce (SARP)



1. O que é um SARP?

Um Sistema de Alerta e Resposta Precoce (SARP) é uma ferramenta cujo objetivo principal é evitar a escalada da violência que ameaça a integridade das pessoas e a governança democrática. Os SARP são mecanismos de prevenção e atenção a conflitos, focados na coleta sistemática, no processamento e na análise de informação (quantitativa ou qualitativa) das situações de conflito, cujo objetivo é alertar os responsáveis políticos de tomar medidas ou ações que evitem o surgimento ou a escalada de um conflito. Esses sistemas estão orientados a:

- Identificar as causas de um conflito
- Prever sua deflagração
- Mitigar seu impacto

Os sistemas variam mas é possível identificar pelo menos dois tipos gerais:

- a. Os Sistemas de Alerta Precoce (SAP), cuja tarefa se limita a informar e alertar sobre a ocorrência de eventos que representem riscos às pessoas e à estabilidade democrática de um determinado país ou região. Seu objetivo final é prevenir desfechos violentos, não apenas combatê-los.
- b. Os Sistemas de Alerta e Resposta Precoce (SARP) consideram, além do mencionado anteriormente, um conjunto de recomendações sobre como proceder nesses casos.

Os SARP aplicam uma série de instrumentos de seguimento e análise orientados a identificar tipos, fases, tendências e dinâmicas de conflitos. Esses instrumentos permitem diagnosticar e prever eventos, assim como orientar acerca das ações a serem tomadas e os melhores métodos de abordagem.

O SARP deve ser considerado um subsistema dentro de um sistema mais amplo de prevenção e atenção das situações conflitivas e de suas diversas manifestações. Tal sistema deve ser desenhado tendo como base objetivos próprios - locais ou nacionais. No caso de um país, deveria fazer parte de uma política nacional de prevenção de conflitos que inclua os temas estratégicos de interesse e que avalie a situação específica dos riscos e ameaças apresentados no contexto determinado. Se faltar essa visão holística, o SARP pode contribuir com experiências e reflexões que a promovam.

O QUE SIGNIFICA SARP?

Sistema	<i>Conjunto de passos/processos interconectados, com funções específicas e complementárias entre si que apontam a um objetivo comum.</i>
Alerta	<i>Sinal emitido pelo sistema para prever situações de crise com o objetivo de prevenir sua deflagração e mitigar seu impacto.</i>
Resposta	<i>Reação gerada pelo órgão que recebe o alerta, baseada nas recomendações sugeridas pelo Sistema.</i>
Precoco	<i>Um alerta emitido oportunamente, com tempo suficiente para implementar as ações de prevenção, evitar escaladas ou ativar as ações de mitigação.</i>

2. As três características essenciais de um SARP

PRIMEIRA O SARP COMO PROCESSO E COMO FERRAMENTA ESTRATÉGICA

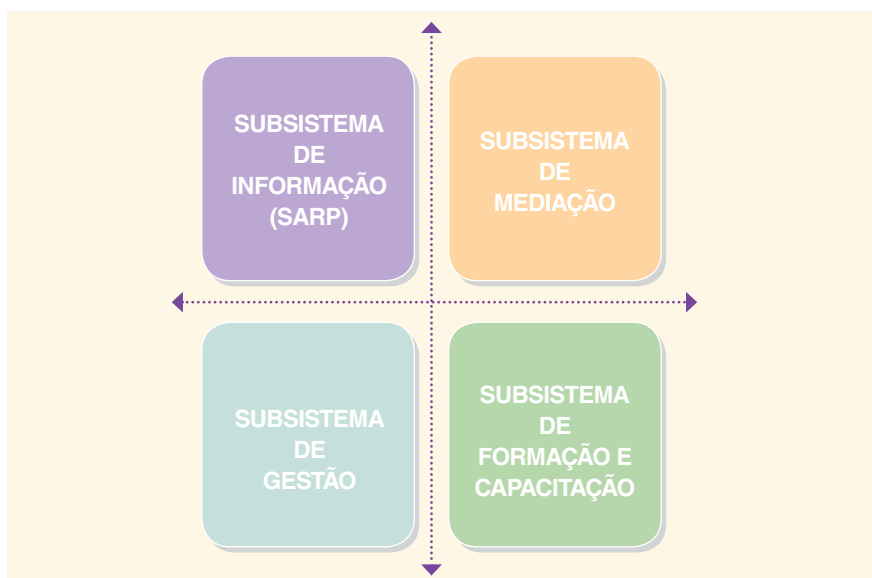
Como processo

O funcionamento de um SARP se baseia numa série de processos vinculados à coleta sistemática de informação (quantitativa e qualitativa), o uso de ferramentas de análise para processar essa informação e a emissão de alertas e recomendações para a ação dirigidos aos tomadores de decisão.

Como ferramenta estratégica

Um SARP pode ser considerado um subsistema dentro de um sistema mais amplo de prevenção e atenção das situações conflitivas e suas diferentes manifestações. Em um cenário perfeito, tal sistema faz parte de uma política nacional de prevenção de conflitos que inclui mecanismos de intervenção (diálogo, mediação, conciliação e outros), de gestão e de coordenação institucional para garantir respostas organizadas e sustentáveis por parte do Estado e também de formação e sensibilização de atores cruciais. Os SARP permitem avaliar o perfil de risco do país e podem oferecer dicas úteis para a elaborar uma estratégia integral de prevenção de conflitos.

- O **SARP** é um subsistema cuja função é gerenciar a **informação** sobre os conflitos, emitir alertas e promover uma resposta antecipada.
- O subsistema de **intervenção** se refere ao conjunto de mecanismos estabelecidos para desenhar ou facilitar espaços de diálogo e negociação direcionados à busca de soluções pacíficas para os conflitos sociais.
- O subsistema de **gestão** inclui o grupo de instituições que se encarregam, por competência legal ou por necessidade política, de atender aos conflitos e às demandas transformadas em compromissos.
- O subsistema de **formação e capacitação** é a instância educativa que prepara os atores para prevenir e gerenciar os conflitos.



SEGUNDA

SISTEMAS DE ALERTA PRECOCE (SAP) OU SISTEMAS DE ALERTA E RESPOSTA PRECOCE (SARP)

- Os **Sistemas de Alerta Precoce (SAP)** estão focalizados em informar e alertar sobre acontecimentos que representem riscos à integridade das pessoas e à estabilidade democrática. Os SAP procuram identificar as causas de um conflito, prever sua deflagração e mitigar seu impacto. Também podem monitorar as

decisões ou os acordos políticos assumidos entre as partes de um conflito para determinar o nível de seu cumprimento e antecipar o retorno das tensões sociais. Os alertas não incluem recomendações sobre o que fazer ou como atuar. Portanto, a função do SAP termina com a distribuição dos informes e o envio dos alertas a uma lista predeterminada de destinatários.

A premissa básica de um Sistema de Alerta Precoce é que a evolução dos conflitos sociais pode ser monitorada através do seguimento e da análise de indicadores essenciais definidos antecipadamente.

- Os **Sistemas de Alerta e Resposta Precoce** (SARP), além de produzir análise e emitir alertas também oferecem recomendações sobre como e quando proceder, além de contribuir a identificar os entes responsáveis de executar as respostas.

TERCEIRA QUATRO GERAÇÕES DE SISTEMAS DE ALERTA PRECOCE

Os SAP/SARP podem ser diferenciados em função de como e quem coleta e analisa a informação (fontes e ferramentas). É possível identificar quatro gerações diferentes.

Primeira geração

Os primeiros primeiros sistemas de alerta precoce foram implementados por atores localizados fora das zonas de conflito para fazer análise e emitir alertas sobre diversos temas, desde conflitos armados até crises humanitárias. Esses sistemas baseavam suas análises em fontes secundárias e foram pioneiros no uso de ferramentas de análise quantitativa para a prevenção de escaladas violentas. A maioria desses sistemas não contemplavam mecanismos para fazer com que a informação chegasse às comunidades afetadas ou aos tomadores de decisão, nem para vincular os alertas com respostas precoces.

Segunda geração

Esses sistemas incorporaram informação **qualitativa** na análise de conflitos específicos. Além disso, o monitoramento e o registro dos eventos eram feitos por estruturas situadas nos países e regiões em conflito, que tinham como vantagem um melhor conhecimento do contexto. Finalmente, as recomendações decorrentes das análises eram apresentadas aos encarregados das decisões políticas importantes como parte do desenho do sistema. Porém,

como nos sistemas de primeira geração, a análise final e os alertas emitidos eram destinados às pessoas de fora da área de conflito e, geralmente, os atores locais não participavam da resposta precoce.

Terceira geração

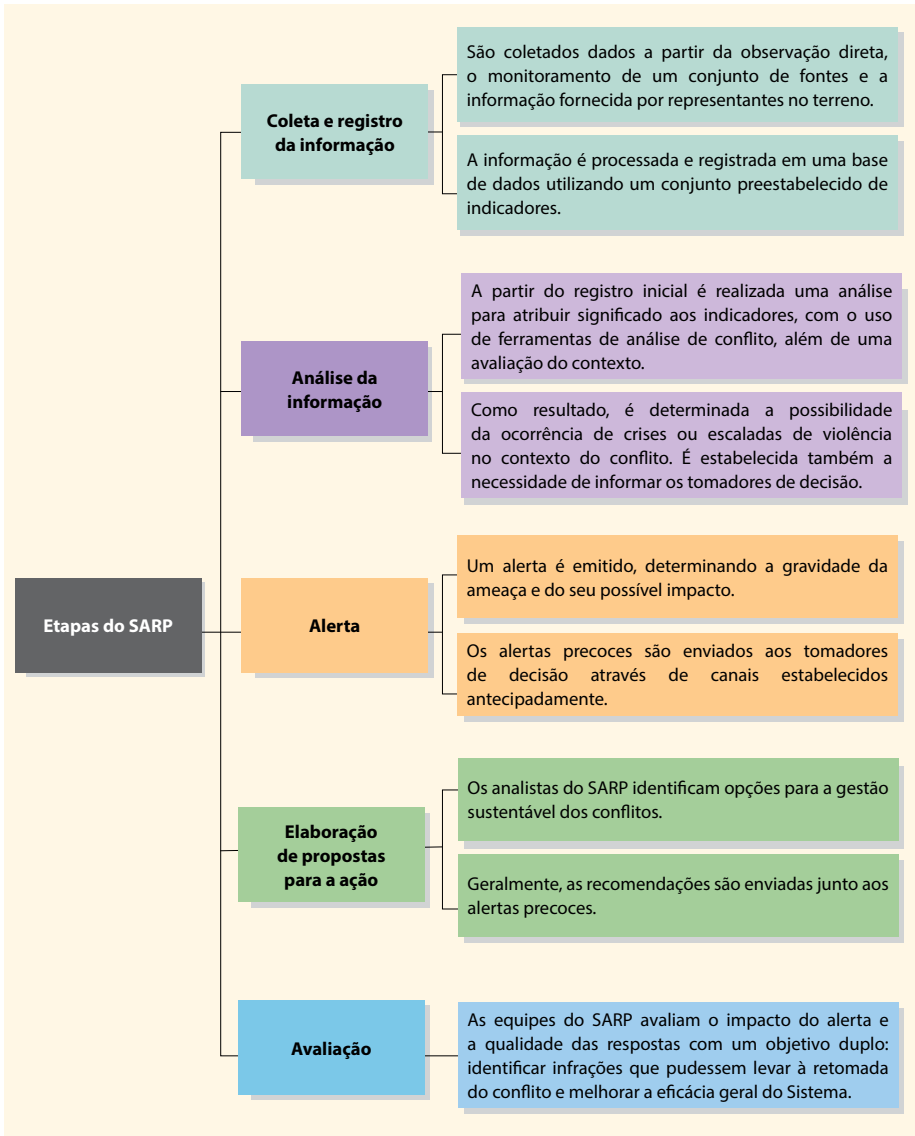
Os sistemas de terceira geração incorporam métodos mistos (ferramentas quantitativas e qualitativas) e assinam responsabilidades específicas às pessoas que vivem nas áreas de conflito. Dessa forma, o monitoramento e a análise do conflito são feitos por pessoas localizadas no terreno, geralmente no mesmo local do conflito. Em alguns casos, esses sistemas “centrados nas pessoas” preveem mecanismos para garantir a participação dos líderes das comunidades afetadas nas atividades de resposta precoce.

Quarta geração

Esses sistemas representam o avanço mais recente da disciplina de prevenção de conflitos e incluem a análise da informação gerada através das novas tecnologias de informação e comunicação. Como os sistemas de terceira geração, os sistemas de quarta geração se baseiam na informação obtida diretamente nos locais de conflito, embora não necessariamente utilizem monitores no terreno. Os sistemas de quarta geração se alimentam de mecanismos colaborativos para obter informação, com a utilização de dados móveis (crowdsourcing) ou da análise automatizada do grande volume de dados gerado por fontes abertas pela internet.

3. As etapas básicas de um SARP

Os SARP contemplam cinco etapas básicas que, na prática, encontram-se intimamente ligadas e se retroalimentam de forma complementar:



4. Abordagens para lidar com o conflito

Uma das primeiras perguntas que deve ser feita pelos interessados em criar um SARP é: Qual objetivo desejam alcançar? Isto é, a finalidade ou finalidades últimas que estão na origem da motivação. Esse propósito final determina o tipo de abordagem com a qual se deseja responder a situações de conflito; o modo particular no qual o país, o governo nacional, regional ou local deseja trabalhar com os conflitos. Dele depende a elaboração dos objetivos

específicos, a delimitação dos limites do trabalho a ser realizado, o desenho da estrutura organizacional e operativa e os instrumentos e métodos utilizados. Em outras palavras, a clareza da abordagem é a pedra angular do processo de construção.

As abordagens são:

- **Prevenção de conflitos:** Busca prevenir a violência. Seus esforços priorizam as fases precoces da sua manifestação.
- **Tratamento ou gestão do conflito:** Age quando o conflito já se manifestou, com ou sem violência. Busca limitar e evitar a escalada das ações agressivas a partir do incentivo à mudança de comportamento.
- **Resolução do conflito:** Se ocupa das causas e busca construir acordos, identificando o interesse comum das partes.
- **Transformação do conflito:** Trata da gama mais ampla das raízes sociais e políticas, buscando transformar a energia negativa em mudanças sociais e políticas positivas. Permanece o interesse pelos acordos e também pelas relações.

O QUE FAZ UM SARP	O QUE NÃO FAZ UM SARP
<ul style="list-style-type: none"> » Gerar informação permanente, oportuna e confiável sobre o estado da situação conflitiva, sua dinâmica e priorização. » Emitir alertas oportunos para a prevenção das escaladas de tensão. » Recomendar estratégias para a abordagem do conflito. » Monitorar o cumprimento das decisões e dos acordos políticos alcançados pelas partes. » Prover informação útil para orientar programas, projetos e políticas públicas que tratem as causas imediatas e estruturais da situação de conflito. 	<ul style="list-style-type: none"> » Servir como um sistema de espionagem militar ou policial. » Não faz vigilância ou rastreamento de indivíduos ou figuras públicas. » Não executa atividades de mediação, conciliação, negociação ou arbitragem. » Não administra conflitos no terreno; esta é uma atribuição das instituições responsáveis

III. Etapa preliminar: elementos a considerar para o desenho de um SAP/SARP



É recomendável que os desenhadores façam dois conjuntos de perguntas na fase preliminar, antes de iniciar a construção do Sistema. O primeiro conjunto de perguntas está vinculado aos fatores que contribuem à sustentabilidade de um SAP/SARP e o segundo conjunto está orientado a questões específicas de desenho.

1. Diretrizes para estabelecer a sustentabilidade de um SARP

Com qual apoio político pode contar o Sistema?

Em linhas gerais, o tipo de apoio pode ser unilateral (com origem em uma única autoridade pública de alto escalão e concretizado via decreto ou decisão executiva) ou consensual (produto da vontade de diversas autoridades públicas de alto escalão e concretizado via acordo). Um SAP/SARP que disponha do respaldo das autoridades máximas do governo, instituição ou organização que o implemente provavelmente contará com uma maior margem de ação, legitimidade institucional e política, obtendo assim melhores resultados.

O apoio político pode resultar fundamental para:

- Obter acesso a fontes de informação essencial.
- Obter a cooperação de outros órgãos do setor público.
- Facilitar uma coordenação interinstitucional adequada (horizontal e vertical).
- Garantir acesso aos níveis decisórios mais altos.

O SARP deve dispor de um apoio político forte, suficientemente estável para ser eficiente e suficientemente flexível para ajustar-se às mudanças do contexto.

Onde ficará localizado institucionalmente o Sistema?

O lugar designado ao SAP/SARP na arquitetura institucional é uma decisão política e estratégica. Reflete o peso que será dado ao Sistema e envia uma mensagem ao restante das instituições sobre a forma em que ele deverá ser tratado e como deverá ser o relacionamento com ele. Isto é, o lugar designado ao Sistema dentro do aparato estatal representa em si mesmo uma mensagem sobre a sua relevância e seu reconhecimento.

A implantação institucional dos SAP/SARP é uma decisão fundamental para o funcionamento oportuno e eficaz do Sistema. Esses sistemas podem ser implementados por órgãos à margem da estrutura institucional do Estado ou podem ser situados no núcleo do aparato estatal. O primeiro caso pode ter melhores condições de acesso à coleta de informação no terreno, mas

também pode ter limitada a sua capacidade de transmitir alertas aos poderes decisórios e de fazer um seguimento adequado dos compromissos assumidos por diferentes órgãos da administração pública.

Os SARP que são posicionados perto dos altos círculos de tomada de decisão se beneficiam de um melhor acesso e uma melhor capacidade de influência mas podem ser vistos como alheios e distantes das comunidades. Isso poderia gerar um sentimento de desconfiança e, conseqüentemente, dificultaria o acesso aos dados de terreno. Evidentemente, existem várias configurações possíveis entre os dois modelos extremos.

Uma implantação institucional adequada do SAP/SARP:

- Facilita o acesso às fontes de informação do Estado e da sociedade civil.
- Facilita a cooperação e coordenação interinstitucional em níveis diferentes (local, regional e nacional).
- Assegura o acesso direto aos níveis decisórios de mais alto nível político.

O lugar que ocupe o SAP/SARP no aparato estatal indicará seu peso político, sua relevância institucional e as possibilidades de inserir-se no terreno.

Com quais recursos financeiros dispõe o Sistema?

O sucesso de um SAP/SARP não depende apenas da obtenção de orçamento adequado mas também (e principalmente) da possibilidade de contar com os recursos financeiros necessários de forma contínua no momento adequado. Os atrasos administrativos podem afetar a continuidade das etapas de trabalho e a efetividade das ações.

O SAP/SARP deve contar com financiamento estável, contínuo e adequado.

Existem outras experiências relevantes?

A equipe encarregada do desenho de um SAP/SARP deve fazer um extenso inventário de experiências anteriores de mecanismos formais de prevenção de conflitos.

No caso de que no país, região ou município tivessem sido implementados mecanismos de alerta e resposta precoce anteriormente, é fundamental propiciar uma reflexão sobre as lições aprendidas, as avaliações do sistema feitas pela equipe e pelos atores externos relevantes e os recursos (legais, procedimentais, humanos e tecnológicos) que poderiam ser utilizados novamente.

O SAP/SARP deve aprender das experiências anteriores, incorporar os elementos, procedimentos ou ferramentas comprovadamente exitosas e buscar a forma de superar os erros do passado.

2. Perguntas para orientar o desenho de um SAP/SARP

À continuação, uma série de perguntas orientadoras que os desenhadores devem responder antes de começar com a construção do Sistema.

Propósito	O que se pretende realizar?
Justificativa	Por que se pretende realizar?
Objetivos	Para que?
Destinatários/ Usuários	Para quem?
Situações de conflito	Quais tipos de conflito requerem a construção de um SAP/SARP? [Ver o quadro da página 22 que apresenta uma tipologia de conflitos como exemplo].
Metodologia	Como? Com quais combinações de ferramentas de coleta de dados, métodos de análise e componentes informáticos contará o Sistema?
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Com qual equipe? • Com qual nível de centralização/descentralização? • Com quais instituições do Estado será necessário cooperar? • Com quais instâncias no terreno será necessário estabelecer uma rede de informação e de trabalho?
Cobertura	Qual será o alcance geográfico/territorial do Sistema?
Produtos	Quais produtos serão elaborados e com que frequência serão entregues?
Segurança	Quais medidas de proteção serão tomadas para preservar a confidencialidade da informação e a integridade da equipe, dos equipamentos e das instalações?
Resultados	Quais são os resultados buscados e como se medirá o impacto do Sistema?

É indispensável realizar um primeiro diagnóstico da situação conflitiva no país. Esta análise permitirá estabelecer uma linha de base e priorizar as áreas de atenção para as fases iniciais da implementação do Sistema. A escala e cobertura do Sistema pode ser ampliada paulatinamente segundo as necessidades dos usuários e os recursos financeiros e humanos disponíveis. Esta abordagem gradual permite aprender à medida que for sendo implementando o Sistema, além de permitir ajustar o funcionamento do mesmo tendo como base as necessidades concretas e as lições aprendidas como fruto da experiência.

Definir o objeto de estudo → tipologia de conflitos

Definir os tipos e subtipos de conflito que serão objeto de análise e de seguimento é importante para saber aonde focalizar os esforços do SAP/SARP.

É comum que cada Sistema conte com classificações próprias, segundo as suas especialidades e competências (educação, saúde, temas trabalhistas, mineração, terras, entre outros). Uma das primeiras tarefas do SAP/ SARP é mapear todas as classificações existentes e, com base nelas, elaborar uma tipologia própria de conflitos sociais. Esta tarefa deve ser completa, clara, sintética e funcional, dado que uma lista de classificações e subclassificações ampla demais dificultaria a análise. Recomenda-se também que as tipologias sejam validadas por especialistas independentes, além de revisadas e ajustadas pela equipe do SARP durante o trabalho de campo.

EXEMPLO: TIPOLOGIA DE CONFLITOS

Demandas de serviços

- 1.1. Saúde
- 1.2. Educação
- 1.3. Energia
- 1.4. Transporte
- 1.5. Habitação

Recursos naturais estratégicos

- 1.1. Água
- 1.2. Florestas
- 1.3. Recursos minerais
- 1.4. Petróleo
- 1.5. Gás
- 1.6. Áreas protegidas

Agrários

- 1.1. Posse de terra
- 1.2. Uso da terra
- 1.3. Ocupação de áreas em litígio
- 1.4. Remoção
- 1.5. Invasões

Identidades e conflitos socioculturais

- 1.1. Identidades religiosas
- 1.2. Identidades étnicas
- 1.3. Identidades sexuais

3. Estrutura organizacional

O modelo organizacional básico de um SAP/SARP deveria contar com pelo menos dois componentes:

- Um componente interno vinculado às diferentes equipes (com seus respectivos integrantes, suas funções e seus papéis) com a responsabilidade de implementar e gerenciar o Sistema no dia a dia.
- Um componente externo vinculado à criação da estrutura, das redes e dos processos interinstitucionais, tanto no plano horizontal como vertical, que facilite e agilize o funcionamento do Sistema nas suas diferentes etapas.

3.1 ORGANIZAÇÃO INTERNA

A organização interna do SAP/SARP deve ser definida uma vez que haja sido dimensionada a magnitude do trabalho que se deseja realizar. Mais do que adotar modelos preestabelecidos, a estrutura do SAP/SARP deve adaptar-se aos propósitos e às necessidades identificadas antecipadamente.

A estrutura interna do SAP/SARP deve cumprir com determinados requisitos básicos:

- Elevada autonomia funcional, operativa e orçamentária.
- Certo grau de descentralização e presença no terreno.
- Equipes com funções diferenciadas e claramente delimitadas.
- Uma estrutura organizacional formalizada, com hierarquias de autoridade e atribuições de responsabilidade claras.
- Mecanismos para garantir o funcionamento dos fluxos horizontais e verticais de informação.
- Espaço e infraestrutura independentes assegurados.
- Mecanismos permanentes de avaliação do funcionamento do Sistema e da qualidade dos produtos.

Considerados esses critérios, recomenda-se que um SAP/SARP contenha pelo menos a seguinte estrutura e funções:

- »» Uma equipe coordenadora ou diretora.
- »» Uma equipe central de analistas que processe a informação recebida e elabore os produtos que o SAP/SARP oferece aos usuários finais.
- »» Um grupo de delegados no terreno para coletar e enviar informação, construir relações sociais e institucionais e promover ações de coordenação no plano local.
- »» Considerar a ativação temporária de grupos temáticos, caso surja a necessidade de análises especializadas. Podem ser especialistas ou consultores orientados a analisar situações ou problemas específicos.
- »» Uma equipe de informática e gestão da informação que desenhe, mantenha e aprimore as ações de coleta, análise e transferência da informação.
- »» Uma equipe de apoio administrativo, financeiro e operativo.
- »» Uma equipe encarregada da comunicação estratégica.

O SARP deve contar com uma equipe permanente, multidisciplinar, culturalmente sensível, bem coordenada e flexível.



3.2 COORDENAÇÃO EXTERNA

É necessário identificar as instituições, entidades e atores com os quais o SAP/SARP deverá colaborar e coordenar durante a implementação de suas funções e execução de suas diferentes tarefas.

Uma vez identificados, será necessário definir o conteúdo e a forma de colaboração e coordenação. Os designers deverão decidir, entre outras coisas, se a cooperação - tanto horizontal como vertical - será concretizada através de um acordo formal. Também deverão decidir se serão definidas e especificadas *a priori* as tarefas, responsabilidades e prazos e se serão criadas instâncias permanentes, *ad hoc* ou de ambos tipos.

Um dos segredos do sucesso do SAP/SARP está na capacidade de desenhar mecanismos de coordenação fluidos com as instituições, entidades e atores que respondem às situações de conflito no terreno.

A articulação vertical e horizontal do SARP é uma condição *sine qua non* para a coleta de informação, a fiabilidade dos alertas e a efetividade das respostas precoces.

4. Sensibilidade cultural

Os designers do SAP/SARP devem incorporar uma perspectiva sensível às diferenças culturais e de gênero. A seguir são apresentadas algumas diretrizes sobre como operacionalizar tal perspectiva no desenho de um SAP/SARP:

- Identificar e incorporar indicadores específicos sobre gênero e identidades étnicas diferenciadas na etapa de coleta de dados para que esta alimente a etapa de análise de contexto.
- Na etapa de coleta de informação, ao trabalhar com fontes primárias mediante a realização de entrevistas, grupos focais ou grupos Delphi, assegurar uma participação balanceada em quanto a gênero e etnia, incluindo tradutores para idiomas locais se assim for necessário.

Essa informação pode resultar crucial na etapa de análise do conflito. É necessário aprofundar e contrapor as percepções, demandas e narrativas dos diferentes grupos em relação às causas dos conflitos, às motivações dos atores e aos diferentes impactos das manifestações do conflito. Esse enfoque permitirá alcançar interpretações equilibradas.

- Análise específica sobre as diferentes dimensões de gênero e identidades étnicas. Essa análise contribui a:
 - » Revelar as desigualdades políticas, sociais e econômicas existentes.
 - » Evidenciar os diferentes impactos que os conflitos podem ter sobre grupos diferentes.
 - » Entender os objetivos, responsabilidades e funções designadas aos membros do grupo no âmbito do conflito.
 - » Distinguir como as ameaças são vividas e percebidas por cada grupo, assim como suas vulnerabilidades e o próprio conflito.

Este entendimento dotará a equipe do SAP/SARP com uma maior sensibilidade para propor vias de ação que considerem essas diferenças e as incorporem em suas recomendações.

- Construir equipes de trabalho com uma composição interna balanceada em quanto a gênero e identidade étnica.

5. A sistematização do funcionamento do SAP/SARP

Uma vez definidos os quadros normativo e institucional sob os quais o SAP/SARP deverá atuar, a organização interna, a coordenação externa e as funções de cada equipe/unidade de trabalho, deverão ser desenhados os manuais e protocolos de utilização da equipe de trabalho.

O objetivo fundamental desses manuais é padronizar o funcionamento, os processos e as práticas de um SAP/SARP.

Os manuais devem apresentar, de maneira clara e ordenada, as informações sobre os objetivos, as atribuições, a organização e os procedimentos das equipes/unidades do SAP/SARP, assim como devem explicar a forma e o tipo de relação a ser mantida com os órgãos governamentais e os atores no terreno.

Os protocolos podem ser vistos como o conjunto de regras, passos e padrões que irá orientar uma determinada atividade, tarefa, ação ou situação.

Dado que a informação é o principal capital e a matéria-prima do trabalho do SAP/SARP, um dos protocolos mais importantes a ser elaborado pela equipe é o que determina a proteção e a administração de tal informação. O protocolo de gestão da informação deve ser pautado pelos mais elevados padrões de qualidade para garantir a preservação da integridade, fiabilidade, autenticidade e disponibilidade da informação.

Algumas diretrizes sugeridas para a gestão da informação são:

- Limitar o acesso à informação confidencial, que normalmente é feito ao estabelecer os níveis de acesso e os perfis da equipe de trabalho.
- Definir técnicas de criptografia ou uso de senhas para acessar a informação.
- Estabelecer processos de segurança nas comunicações (criptografando a informação).
- Estabelecer de que forma devem ser administrados os documentos impressos e outros materiais reproduzidos.

A série de normas ISO/IEC 27000 contém as melhores práticas relacionadas aos Sistemas de Gestão da Segurança da Informação (SGSI), as quais podem servir de referência aos operadores informáticos do SAP/SARP para a elaboração de um protocolo próprio.

Uma vez elaborados, os protocolos devem ser divulgados e socializados entre todos os funcionários do SAP/SARP de forma a assegurar sua compreensão e sua aplicação eficiente. É possível que a partir da implementação do SAP/SARP e da experiência diária de sua aplicação, apareça a necessidade de criar protocolos para outras atividades, tarefas ou ações.

6. Plano de comunicação para a construção e a consolidação do nicho institucional do SAP/SARP

Construir um nicho institucional é um desafio para qualquer tentativa de elaborar uma iniciativa para a prevenção de conflitos no espaço público. O SAP/SARP também deve enfrentar tal desafio. A questão essencial é poder gerar uma demanda pelos produtos do SAP/SARP e convencer os atores e as instituições pertinentes da sua necessidade e utilidade pública.

Para compreender a importância de contar com um plano de comunicação, é necessário salientar algumas das condições sob as quais começará a operar um SAP/SARP:

- É uma iniciativa inovadora.
- É uma iniciativa pouco conhecida.
- Provavelmente irá operar sob a jurisdição e os espaços de ação de Ministérios, Secretarias e instituições do Estado.

Dadas essas condições, é necessário que os responsáveis do SAP/SARP procurem e consolidem um espaço institucional que possua os apoios políticos e sociais necessários para seu respaldo e sua sustentabilidade temporal. É por esta razão que a comunicação é uma atividade transversal, permanente, estratégica e fundamental para o funcionamento, a legitimidade e a sustentabilidade do Sistema.

O Sistema terá uma estratégia contínua de comunicação, baseada ao menos em dois eixos:

Primeiro eixo: a comunicação interna, para contribuir ao funcionamento do SAP/SARP.

Está dirigido à equipe de trabalho e aos sócios operativos do SAP/ SARP, incluindo os delegados no terreno e os colaboradores institucionais do Sistema. Esse eixo tem o objetivo de assegurar a boa coordenação, o fluxo da informação, a produção de produtos de alta qualidade e oportunos e a transformação dos alertas em respostas precoces.

Segundo eixo: comunicação externa, para assegurar sua sustentabilidade.

O segundo eixo está dirigido a: difundir e divulgar a existência do Sistema; comunicar claramente quais são seus alcances e suas limitações para evitar gerar falsas expectativas; demonstrar seus êxitos e resultados; manter o compromisso dos apoios políticos e institucionais essenciais, tanto internos como externos; estabelecer relações de colaboração com sistemas similares, tanto domésticos como internacionais; entre outros objetivos.

Ambos eixos estão intimamente relacionados e se complementam entre si.

IV. Etapas para a implementação de um SAP/SARP



PRIMEIRA ETAPA

COLETA E REGISTRO DA INFORMAÇÃO (DO CONFLITO E DO CONTEXTO)

A primeira etapa de um SAP/SARP tem a ver com a coleta e o registro da informação. Há duas perguntas essenciais que podem guiar este primeiro passo:

- Que tipo de informação é necessário obter e registrar?
- Onde obter a informação?

A resposta para a primeira pergunta pode ser formulada a partir da diferenciação entre informação sobre os conflitos e informação sobre o contexto.

A resposta para a segunda pergunta refere-se à distinção entre as diferentes fontes de informação e a necessidade de contar com instrumentos flexíveis para o registro e a sistematização da informação.

1.1 INFORMAÇÃO SOBRE OS CONFLITOS

A coleta de informação sobre os conflitos é originada no terreno, com base em série de indicadores ou dimensões preestabelecidas que permite determinar:

- Nome do lugar onde se registram os eventos
- Data
- Os atores envolvidos e a possibilidade de envolver mais atores
- As causas que originaram o conflito e os interesses que estão em jogo
- O potencial de escalada do conflito e a possibilidade de violência
- O potencial impacto da escalada do conflito → para esse ponto é possível diferenciar as distintas áreas de impacto: vidas humanas, segurança, estabilidade, governança e outras.

Os desenhistas do SAP/SARP deverão estabelecer a forma em que essa informação será coletada pelos delegados no terreno (através de um formulário físico ou digital) e como será introduzida no Sistema (enviando o formulário ou ingressando a informação diretamente em uma base de dados). Esse é um dos momentos de desenho de um SAP/ SARP em que seus responsáveis podem considerar a incorporação de um componente informatizado ao processo.



Em situações altamente conflitivas é impossível analisar todos os conflitos registrados pelos delegados no terreno com o mesmo nível de profundidade. Portanto, os desenhadores do SAP/SARP deverão definir uma série de critérios que permita priorizar entre os conflitos registrados. Isso significa não apenas identificar os critérios que serão utilizados como também evidenciar as hipóteses que estão por trás de cada um, a lógica que os sustenta e sua operacionalização, ou seja, transformá-los em critérios quantificados.

A pontuação que será assinada a cada um dos critérios pode ser avaliada de forma uniformizada (ou seja, todos recebem peso igual) ou com parâmetros de pontuação pelos quais alguns critérios recebem maior peso. Uma avaliação adequada (seja ela uniformizada ou ponderada) é indispensável para garantir a focalização correta dos recursos e para aumentar a eficiência do Sistema.

Os critérios para determinar os conflitos aos quais serão feitos seguimento e análise podem variar de caso em caso, embora seja possível identificar alguns elementos básicos, como no exemplo a seguir:

	CRITÉRIOS	PONDERAÇÃO	PONTUAÇÃO
1.	Conflito coletivo: sugere identificar o número de pessoas ou famílias envolvidas. A hipótese por trás desse critério é que quanto maior o número de famílias ou pessoas envolvidas, maior a prioridade deve ser dada a esse conflito.		
2.	Conflito cuja dinâmica antecipe ameaças à vida e à integridade das pessoas envolvidas ou seus bens.		
3.	Conflito que afeta ou ameace afetar os direitos de terceiros.		
4.	Conflito que tenha impacto especial na opinião pública. Conflito com elevado grau de visibilidade nos meios de comunicação.		
5.	Conflito que leve a repercussões políticas e econômicas graves no território, no estado, na região ou no país.		

6.	Conflito liderado por atores com capacidade de articular e mobilizar organizações sociais locais. Conflito que envolva grupos sociais organizados.		
7.	Conflito que envolva atores com apoio e alianças relevantes no nível local, municipal, estadual, nacional ou internacional.		
8.	Conflito que, apesar de ser visto como urgente pelos afetados, não foi atendido institucionalmente.		
9.	Conflito recorrente.		
10.	Conflito que envolva diversas instituições na sua resolução, gestão ou atenção.		

Quanto mais um conflito se aproximar da pontuação 100, o mesmo deverá ter maior prioridade. As variações de prioridade são as seguintes:

0-10: O conflito é registrado mas não são determinadas atividades de seguimento imediato.

10-40: O conflito é registrado como sendo de baixa prioridade (C)

40-60: O conflito é registrado como sendo de prioridade média (B)

60 em diante: O conflito é registrado como sendo de máxima prioridade (A)

Fonte: Elaboração própria sobre a base de critérios definidos pelo Sistema de Alerta Precoce da Guatemala. 2006.¹

A avaliação uniformizada ou ponderada permitirá fazer tabulações que destaquem os conflitos que devem receber maior atenção e investimento de mais recursos por parte da equipe do SAP/SARP. Esse processo de priorização é outro passo que pode ser beneficiado por um componente informático que, de forma automática e a partir das pontuações assinadas e dos critérios de pontuação definidos, calculará o resultado final.

Concluída a etapa de seleção dos conflitos sociais que serão priorizados, é necessário desenhar um instrumento que permita registrar de forma padronizada algumas das características fundamentais dos conflitos. Esta informação constitui a base do trabalho dos analistas. À continuação, um exemplo:



¹ Ortiz, Carmen y Andrés Álvarez. 2009. Sistemas de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos: la experiencia do SAPP en Guatemala. <http://www.uvg.edu.gt/facultades/ccss/antropologia/doc/articulo7.pdf>

FORMATO DE REGISTRO DE CONFLITOS SOCIAIS

Nome do evento (deve ser curto e representar sintetizadamente o núcleo do conflito)

Tipo e subtipo (de acordo à classificação interna do SAP/SARP)

Data e número de registro

Localização geográfica

Breves **antecedentes do evento** (incluindo a cronologia do conflito caso seja a primeira vez que ele é registrado)

Descrição dos atores

Descrição dos fatos

Estado do conflito (etapas: precoce, escalada, crise, desescalada)

Descrição das **demandas das partes**

Medidas e ações de tensão anunciadas (ameaças, caso haja)

Mecanismos prévios de solução do conflito (diálogo, mediação, conciliação, etc.)

Entidade ou instituições responsáveis pela gestão, segundo as percepções locais

Fontes de informação utilizadas

Descrição de atores: há pelo menos três critérios básicos para armar tal classificação:

PRIMEIRO CRITÉRIO

- **Diretos ou primários:** aqueles diretamente interessados ou afetados.
- **Indiretos ou secundários:** aqueles afetados ou interessados de maneira indireta ou secundária.
- **Neutros:** aqueles que não se veem afetados mas se mostram interessados/preocupados pela situação.

SEGUNDO CRITÉRIO

- **Estatais:** pertencem ao aparato ou à estrutura do Estado.
- **Não estatais:** estão fora da órbita estrutural do Estado, têm suas origens na sociedade e operam no âmbito da sociedade ou na interseção entre Estado e sociedade.

TERCEIRO CRITÉRIO

- **Institucionalizados:** o ator é uma instituição ou uma pessoa que representa uma instituição.
- **Informais:** o ator é ou representa um grupo de pessoas que não está institucionalizado mas possui certo nível de organização, uma identidade comum e regras mínimas de funcionamento.

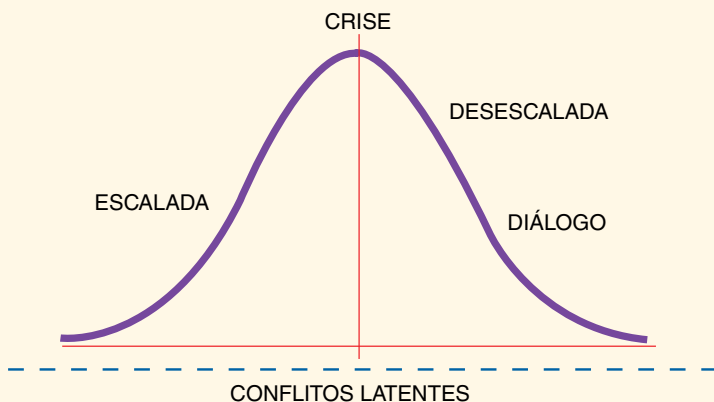
Estado do conflito: Para determinar em qual estado encontra-se o conflito é importante distinguir entre quatro etapas:

ETAPA PRECOCE: o conflito se manifesta publicamente mediante declarações, gestos ou ações de fato. Não apresenta sinais de violência mas tampouco de desaparecer ou diminuir de intensidade.

ETAPA DE ESCALADA: se refere à evolução de um conflito que aumenta em intensidade² e força³.

ETAPA DE CRISE ocorre quando o sistema já não pode conter a hostilidade; os meios para expressar a discordância tornam-se particularmente agressivos e podem incluir o uso da violência.

ETAPA DE DESESCALADA: posterior à explosão; as tensões suavizam e percebe-se certo esgotamento das partes. O conflito se retrai e oportunidades para encontrar saídas negociadas e para estabelecer espaços para sua resolução pacífica são abertos.



Fonte: Rubin, Pruitt y Hee⁴

2 Rubin, Pruitt y Hee. 1986. Social Conflict Escalation, Stalemate and Settlement, NY, Mc Graw-Hill.

3 Kriegsberg, L. 1999. Conflict transformation en Kurst y Turpin (comps). Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict, Vol 1. San Diego Academic Press.

4 Rubin. et al. Op cit.

Esse registro pode vir acompanhado de anexos, tais como: fotografias, atas, acordos, comunicados de imprensa e todos aqueles documentos que possam contribuir à análise posterior do caso.

É importante prever mecanismos de comunicação ágil entre os analistas e os delegados de terreno para solicitar maiores informações, confirmar dados e contrastar hipóteses.

Uma vez realizado esse primeiro registro, deve-se determinar a temporalidade/frequência do seguimento recomendado a cada um dos conflitos, com a finalidade de manter um controle atualizado de sua evolução no tempo. Tal decisão pode ser anotada na “ficha” do conflito registrado. A ficha deverá ser atualizada na medida em que o conflito evolui.

Por isso, se deduz que o registro das características fundamentais dos conflitos prioritários é uma tarefa permanente, seja porque se atualiza a informação dos conflitos já registrados ou porque se ingressam novos conflitos.



O registro e a sistematização das características fundamentais dos conflitos prioritários é outro passo que pode ser facilitado com a incorporação de um componente informático centralizado.

1.2 INFORMAÇÃO SOBRE O CONTEXTO

Os conflitos são originados e desenvolvidos em contextos sociopolíticos, econômicos, institucionais e culturais particulares, com histórias, tradições, cosmovisões e realidades distintas que influem e explicam sua dinâmica. Assim, é importante contar com informação de contexto que sirva como referência e facilite a compreensão.

É recomendável realizar uma seleção de indicadores relevantes, tanto quantitativos como qualitativos. Esses indicadores apontam as condições que enquadram conflitos particulares e podem contribuir a entender suas causas estruturais e antecipar sua evolução.

À continuação, é apresentado um exemplo de pilares compreensivos para a elaboração do conjunto de indicadores de contexto⁵:

Dados demográficos: gênero, idade, estrutura socioeconômica, distribuição geográfica da população e etnia.

⁵ Varton y Von Hippel, depois de ter estudado 30 modelos de SARP ao redor do mundo e tendo classificado mais de 800 indicadores, sintetizaram os indicadores em seis pilares abrangentes.

Dados de educação: nível de escolaridade, taxa de analfabetismo, taxa de abandono escolar, taxa de conclusão, etc.

Dados de segurança: taxa de homicídios, taxa de impunidade, confiança nas forças de segurança, participação das Forças Armadas em ações de segurança pública, mecanismos locais de resolução de conflitos, etc.

Dados sociais: taxa de pobreza/pobreza extrema, coeficiente Gini, taxa de desnutrição, acesso a serviços públicos, etc.

Dados econômicos: inflação, taxa de desemprego e subemprego, economia informal, custo da cesta básica, tipo de desenvolvimento econômico, etc.

Dados do setor energético: composição da matriz energética, preço da eletricidade, preço do gás, preço do combustível, etc.

Outras formulações e desagregações são possíveis de acordo com as necessidades de cada país, região e comunidade.

O peso desses dados pode ser dado através de um componente informático incorporado ao Sistema.



1.3. FONTES DE INFORMAÇÃO

Tendo sido oferecido parâmetros gerais sobre o tipo de informação que resulta necessário coletar e registrar na primeira etapa de um SAP/SARP, será abordada a segunda pergunta essencial com a qual essa seção foi iniciada: Onde obtê-la?

A informação pode obter-se de várias fontes. As fontes se referem à origem da informação. Elas podem ser classificadas de acordo com quatro critérios:

PRIMEIRO
CRITÉRIO

**OFERECER INFORMAÇÃO ORIGINAL OU
INTERPRETAÇÕES DE TERCEIROS**

Fontes primárias: oferecem conhecimentos originais e inovadores. Podem ser atores diretos do conflito, autoridades no terreno, observadores próximos, documentos das instituições relacionadas ou redes locais.

Fontes secundárias: utilizam as fontes primárias como base e referência, completando-as e analisando seus registros. Um exemplo são os meios de comunicação.

Fontes terciárias: podem ser vistas como guia ou referência que compilam e condensam, em um só lugar, fontes secundárias sobre um tema ou questão, inclui bibliografias, listas de leitura e outros.

SEGUNDO CRITÉRIO

PELO ACESSO

Abertas: São de acesso público, como por exemplo: leis, orçamentos, declarações e notas à imprensa e trabalhos de pesquisa publicados.

Reservadas: São confidenciais, de uso público ou de distribuição limitada a destinatários pré-selecionados.

TERCEIRO CRITÉRIO

POR TIPO DE INFORMAÇÃO

Pessoais: supõe contato direto com as pessoas para poder obtê-las. Por exemplo, através de entrevistas pessoais ou grupos focais.

Indiretas ou impessoais: não se requer contato com as pessoas. Por exemplo, a informação obtida por pesquisas eletrônicas ou pelo processamento de dados.

QUARTO CRITÉRIO

PELA FORMA COMO SE APRESENTAM

- Informação bibliográfica.
- Informação audiovisual.
- Através de meios eletrônicos, como a obtida por páginas da internet e em redes sociais.

CLASSIFICAÇÃO DE FONTES	
Classificação	Desagregação
Grau	Primárias - Secundárias-Terciárias
Acesso	Abertas - Fechadas
Tipo de informação	Pessoais – Impessoais
Forma de apresentação	Bibliográfica-Gráfica-Audiovisual-Eletrônica

REDES SOCIAIS ESTABELECIDAS PELA INTERNET

No contexto de um SAP/SARP, as redes sociais na internet podem cumprir várias funções:

Prover informação a partir do terreno em tempo real sobre situações e conflitos emergentes ou manifestados, localizá-los geograficamente e documentá-los através de imagens ou testemunhos gerados *in situ*. Essa informação pode nutrir o processo de análise e aumentar as possibilidades de prover respostas oportunas e adequadas.

Fomentar o diálogo e gerar formas de expressão propiciando o intercâmbio de idéias e opiniões; promovendo a formação de grupos afins; difundindo mensagens conciliadoras através de mídias, vídeos e fotografias; servindo de plataforma de intercâmbio para determinados temas.

Monitorar conflitos em tempo real assim como o cumprimento dos compromissos assinados para sua solução, dando participação direta às comunidades afetadas. As redes podem ser um canal complementar de informação para a avaliação de impacto das medidas adotadas.

Sensibilizar um grande número de usuários sobre as dimensões do conflito que podem facilitar a uma saída construtiva.

Organizar e mobilizar grupos de pessoas alertando, convocando e agendando reuniões.

Oferecer visões alternativas às promovidas pelos atores diretamente implicados no conflito, oferecendo dados novos e contrastando informação.

Fiscalizar e denunciar violações aos direitos humanos.

Apesar de suas contribuições positivas, é importante considerar que as redes sociais também podem ter impactos negativos sobre as situações de conflito quando emitam mensagens com o objetivo de desinformar, promover detonadores em situações sensíveis, propagar rumores ou semear o pânico. Por isso, é recomendável verificar a informação que provém dessas fontes para corroborar sua veracidade.

1.4. FERRAMENTAS PARA A COLETA SISTEMÁTICA DE INFORMAÇÃO

Nesta primeira etapa, os desenhadores poderão incorporar uma série de métodos ou ferramentas complementárias que permitam obter a informação necessária de forma sistemática. A combinação de várias ferramentas de investigação contribui à obtenção de informação de alta qualidade, fíavel e balanceada.

Grupos focais: técnica qualitativa de coleta de informação baseada em entrevistas coletivas e semiestruturadas, realizadas em grupos homogêneos de pessoas.

Grupo Delphi: técnica qualitativa de coleta de informação baseada na aplicação de sucessivos questionários a um grupo de especialistas.

Pesquisas: técnica qualitativa de coleta de informação realizada a partir da aplicação de um questionário sobre uma amostra representativa para averiguar opiniões ou percepções acerca de diversas questões relacionadas a determinadas situações.

Monitoramento de meios de comunicação convencionais e alternativos (escritos, orais, televisivos e redes sociais). Existem no mercado distintos aplicativos informáticos que permitem fazer o seguimento dos meios de comunicação. Essas ferramentas podem identificar temas relevantes, conteúdos, emissores, tons, palavras-chave e inclusive determinar correntes de opinião positivas ou negativas acerca de determinados temas.

1.5 CRITÉRIOS DE QUALIDADE: FIABILIDADE E VALIDADE

Um SAP/SARP deve ser construído em base a informação confiável, exata e consistente. Por isso, a importância de assegurar que tal informação siga certos critérios de qualidade.

- *A informação deve ser atual e oportuna:* as lacunas no tempo podem levar a conclusões equivocadas e a recomendações erradas.
- *A informação deve ser equilibrada:* é necessário assegurar um enfoque plural e inclusivo que permita considerar as opiniões de todos os atores envolvidos.
- *A informação deve ser rigorosa, verificável e abrangente.*
- *A informação deve agregar valor ao trabalho do sistema.*

Um desafio especialmente sensível para a equipe do SAP/SARP é julgar a qualidade da informação e estabelecer a fiabilidade de suas fontes. Para isso, é importante contar com pelo menos dois controles básicos de qualidade:

Concordância entre as fontes

Verificar o grau de semelhança da informação fornecida pelas diferentes fontes, sejam elas documentais ou pessoais; abertas ou reservadas; primárias ou secundárias. A comparação entre as fontes permite estabelecer um melhor ponto de equilíbrio entre as coincidências, inconsistências ou divergências. Determinar as razões para essas últimas pode requerer um esforço adicional de investigação.

Concordância interpretativa

Verificar o nível de concordância interpretativa entre as diferentes versões ou observações de um mesmo fenômeno. O analista possui a responsabilidade de assegurar que suas interpretações sejam corretas. Para isso, é recomendável contrastar suas avaliações com as de outros colegas e assim determinar coincidências, divergências e possíveis distorções. Outro método é submeter a análise ao julgamento de membros da população sujeita à observação ou às fontes consultadas durante o processo para conhecer suas reações e opiniões.

SEGUNDA ETAPA **ANÁLISE DA INFORMAÇÃO (DO CONFLITO E DO CONTEXTO)**

2.1 CATEGORIAS/DIMENSÕES DE ANÁLISE DO CONFLITO

Uma vez registrados e priorizados os conflitos, se realiza uma análise de profundidade dos conflitos de máxima prioridade em base a uma série de categorias/dimensões e fazendo uso de um conjunto de ferramentas de análise.

2.1.1 CAUSAS DOS CONFLITOS

Na disciplina de prevenção de conflitos é comum diferenciar os três tipos de causas de conflitos:

1. As causas **estruturais** se referem às variáveis profundas que evoluem muito lentamente e cujo controle foge dos atores que intervêm no conflito (por exemplo: exclusão política, transformações demográficas, desigualdades socioeconômicas, degradação ecológica, mudanças no ciclo econômico, etc.).

2. As causas **próximas** se referem às variáveis circunstanciais que fazem surgir um conflito em um determinado momento.
3. Os eventos **disparadores**, propulsores ou “gatilhos” (por exemplo: um assassinato político, fraudes eleitorais, violações aos direitos humanos, etc.) são aqueles fatores concretos que visibilizam e desatam o enfrentamento.

Além de identificar as múltiplas causas de um conflito, é importante estabelecer os nexos que existem entre elas. A identificação e a análise das cadeias de causalidade (relações de causa e efeito entre as diferentes variáveis) por sua vez, pode gerar informação relevante sobre a dinâmica própria do conflito.

2.1.2 EVOLUÇÃO DOS CONFLITOS

Os conflitos podem passar do estado de inatividade aparente (conflito latente) a manifestações de hostilidade aberta ou violência (conflito manifesto). As escaladas podem provocar crises, que podem ser seguidas por desescaladas, onde a diminuição das tensões pode dar lugar a etapas estacionárias ou a um estado latente. Porém, caso o conflito não seja atendido de maneira adequada, podem ocorrer novas escaladas e situações de crise.

Não existem receitas universais para determinar em que etapa está um conflito específico ou quando transita de uma etapa a outra. Porém, existem definições básicas que podem orientar os membros da equipe do SAP/SARP na análise do estado e da evolução dos conflitos. Para isso, é necessário partir das definições genéricas das quatro etapas dos conflitos (apresentadas na página 34: etapa precoce, etapa de escalada, etapa de crise e etapa de desescalada) e, a partir daí, ajustar o número de etapas caso necessário e brindar conteúdo e significado específico segundo o conflito que está sendo analisado.

Em outras palavras, para um conflito determinado seria necessário definir as condições, os indicadores e as situações que caracterizam cada uma das etapas estabelecidas. A idéia é passar das definições genéricas das etapas a definições específicas que possam ser atribuídas a um conflito particular.

A formulação de definições de etapas particulares de um conflito determinado permitirá identificar alguns indicadores de transição de uma etapa a outra. A seguir são apresentadas algumas linhas que podem contribuir à construção de tais indicadores de etapa:

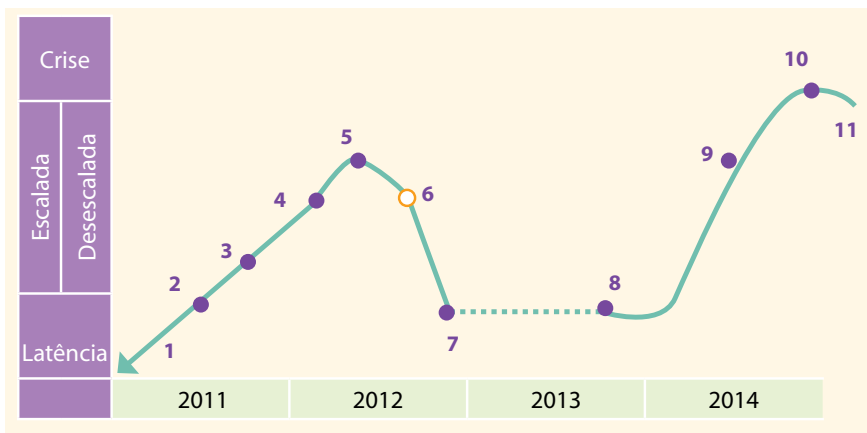
- O estado da **comunicação**: As escaladas nos conflitos podem ser antecipadas quando as partes tenham rompido relações, já não se comuniquem ou o façam por meio de terceiros. Ou melhor, quando os intercâmbios se caracterizem por declarações hostis e desconfiança mútua.
- Acumulação de **causas**: Nas etapas precoces dos conflitos geralmente é mais fácil identificar com clareza os temas que provocaram a incompatibilidade de interesses entre as partes. Do contrário, o conflito tende a agravar-se quando se soma uma concentração de demandas e interesses aos inicialmente existentes.
- Aumento do número dos **atores** que interferem: Nas etapas precoces as pessoas ou grupos diretamente afetados pela situação são claramente identificáveis. Diferentemente, o conflito se complica nas etapas tardias e de crise, onde um maior número de atores se vê envolvido e afetado.
- As **ações coletivas** que desempenham as partes: Estas podem ser ações pacíficas que visam expressar demandas, fixar posições e buscar oportunidades de conciliação, negociação, diálogo ou ações concretas. As expressões violentas geralmente ocorrem nas etapas de escalada e crise dos conflitos sociais. Nas situações de maior gravidade os feitos violentos podem desencadear escaladas que resultem em novas ações de violência.
- O tipo de **resposta** estatal: Uma reação desmedida por parte das forças públicas encarregadas de manter a ordem pode resultar contraproducente, gerando mais tensão. No entanto, a ausência de autoridade também pode encorajar a violência. É importante indicar que cada etapa do conflito requer tipos de resposta estatal distintos. Assim, nas etapas iniciais recomenda-se que prevaleça, por exemplo, a agenda de desenvolvimento (todas aquelas medidas que privilegiem escutar as demandas, a gestão, a elaboração de políticas públicas e os métodos alternativos de resolução). Durante uma escalada e tendo chegado a um ponto crítico, deve-se avaliar a pertinência de aplicar ações próprias da agenda de segurança (intervenção policial).

É importante indicar que estas últimas deveriam caracterizar-se por sua proporcionalidade, enviando corpos especializados e com formação em direitos humanos. A experiência comparada demonstra que, para não resultar contraproducente, o uso da força deve ser um recurso excepcional e temporal na gestão dos conflitos sociais.

- As **percepções**: São as interpretações subjetivas que os afetados têm com relação à sua realidade, dos feitos que se levantam ao redor do conflito e da natureza do “outro”. Os fatores associados às emoções têm um grande peso no contexto dos conflitos sociais e devem ser incorporados na análise.

Qual a opinião das partes acerca do que acontece? Quais as opiniões que possuem acerca do outro? O que expressa sua narrativa do conflito? Quais ameaças pressentem? Em um ambiente onde dominam as percepções negativas, a desconfiança, o desmerecimento, a polarização e a sensação crescente de risco, são elevadas as possibilidades de que o conflito evolua para as etapas críticas.

No exemplo a seguir se demonstra graficamente a dinâmica de um conflito particular através do tempo. Esta cronologia permite apreciar sua evolução, quanto a etapas e estados, assim como identificar os feitos relevantes ou desencadeantes que motivaram a transição de uma etapa a outra:



Descrição de eventos:

1. Concessão da mineração.
2. Protesto pacífico.
3. Primeira ocupação de terrenos da mineradora.
4. Desocupação violenta que deixa dois mortos e sete feridos.
5. Judicialização do conflito e abertura de diálogo institucional.
6. Mediação de um terceiro.
7. Protesto por decisão judicial, cria-se um espaço regional de apoio.
8. A mineradora começa a operar.
9. Rodovias são interditadas.
10. As instalações da mineradora são tomadas.
11. Declara-se estado de sítio, militares ocupam a zona.

2.1.3 ANÁLISE DE ATORES

A análise das características dos atores que participam em um conflito é um elemento central para o funcionamento de um SAP/SARP. Uma análise profunda de atores requer um investimento substancial de tempo e recursos que normalmente é reservado apenas para os casos considerados prioritários. A elaboração dessas análises requer uma interação contínua entre os delegados no terreno e os analistas. No mínimo, a análise deve:

1. Diferenciar entre as posições, os interesses e as necessidades de cada ator.
2. Determinar o nível de organização e coesão interna dos atores.
3. Determinar se existem lideranças formais ou informais.
4. Identificar os recursos disponíveis e o repertório de ações que podem ativar.
5. Identificar as funções e os papéis que cada ator desempenha.
6. Estabelecer hierarquias e redes para as relações entre os atores.

A análise de atores pode beneficiar-se da incorporação de um componente informático que permita introduzir as características distintivas dos atores e gerar um mapa que visibilize o tipo e a intensidade das relações entre eles.



2.1.4 ANÁLISE DO DISCURSO

As ações dos atores são geralmente precedidas pelo discurso que emitem. Analisar o que dizem os diferentes atores envolvidos em processos políticos e sociais, como se expressam e quais as implicações do que expressam é fundamental para esclarecer as posições, os interesses e as necessidades dos atores, além de entender a dinâmica, a intensidade e a possível evolução do conflito. Para isso é necessário contar com alguma ferramenta que permita analisar de maneira sistemática e padronizada o discurso dos atores primários e secundários envolvidos em um conflito.

Existem várias correntes teóricas de análise de discurso e os desenhadores de um SAP/ SARP poderão escolher entre algumas delas ou optar por uma combinação de elementos selecionados a partir de várias ou todas as correntes.

No que diz respeito à análise de conteúdo (uma das correntes teóricas da análise de discurso), é possível encontrar aplicativos informáticos no mercado que poderiam ser incorporados como parte do conjunto de ferramentas para a análise dos conflitos.



2.1.5 ANÁLISE PROSPECTIVA

O SAP/SARP deveria incorporar alguma técnica de análise prospectiva para antecipar possíveis evoluções dos conflitos identificados como prioritários. Existem várias técnicas disponíveis. Os desenhadores do SAP/SARP devem escolher aquela que melhor se ajuste aos dados coletados e processados, à qualidade da informação com a qual contam e à temporalidade estabelecida.

Como a antecipação é uma atividade criativa sobre a base de informação qualitativa e quantitativa, recomenda-se que seja um trabalho feito em equipe, onde cada integrante contribua com sua experiência e área de especialização para a elaboração dos possíveis cenários futuros que poderiam assumir determinado conflito.

A técnica de construção de cenários é uma ferramenta não convencional. No contexto de um SAP/SARP, essa metodologia pressupõe construir sobre a informação obtida sobre as causas, os atores principais, as dinâmicas do conflito e as características centrais do contexto. Os analistas fazem um exercício de imaginação seguindo uma série de passos metodológicos para projetar entre três a quatro cenários.

O resultado da análise prospectiva será fundamental para conscientizar os tomadores de decisão sobre a necessidade de tomar algum tipo de ação precoce, assim como informar quais são os caminhos para ação disponíveis, cada um acompanhado por uma análise de custo-benefício. A ausência de ação é também uma opção que deverá ser considerada, junto com o respectivo impacto.

A técnica de cenários também inclui a identificação de indicadores para determinar antecipadamente quando um conflito evolui para um ou outro cenário possível. Por outro lado, essa informação permitirá o SAP/SARP reacionar precocemente, recomendando uma linha de ação específica e ajustada à realidade que possivelmente se aproxima.

2.2 ANÁLISE DO CONTEXTO

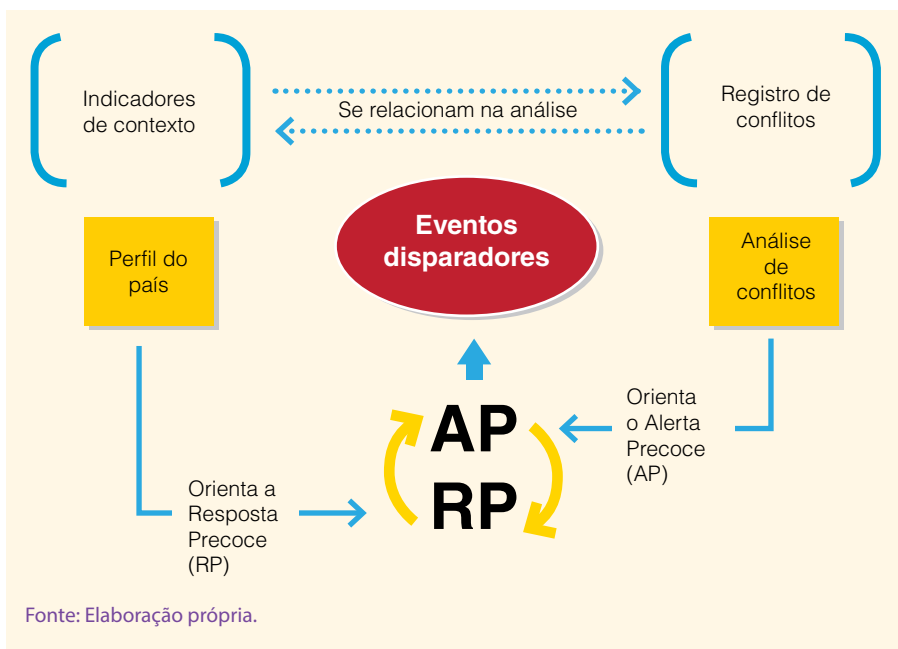
Uma vez recolhidos os dados para completar os indicadores de contexto (ver a seção “Primeira Etapa” do atual capítulo), é necessário realizar uma análise sistemática desses para entender o que dizem sobre a realidade em que se encontram os conflitos priorizados. Essa análise pode limitar-se a oferecer um quadro geral para compreender as raízes profundas do conflito e alguns fatores que o influenciam de maneira indireta. Em alguns casos, quando os dados coletados são rigorosos, válidos, confiáveis e representativos é possível aplicar métodos de análise de séries temporais para identificar, por exemplo,

tendências, ciclos e padrões. Também é possível fazer análise de regressão para estimar a magnitude da relação causal entre certas variáveis essenciais para a evolução do conflito e projetar o possível comportamento futuro dos mesmos.

A análise de contexto permitirá construir um perfil do município, estado, região ou país em que ocorre o conflito. Esses perfis podem ser concebidos como pano de fundo sobre o qual ocorrem os conflitos sociais.

2.3 A COMPLEMENTARIDADE ENTRE OS DOIS TIPOS DE ANÁLISE EM UM SAP/SARP

No seguinte esquema é explicada a relação sistêmica que existe entre indicadores/análise de contexto e indicadores/análise de conflitos particulares. A análise da relação entre os indicadores de contextos e as características de conflitos específicos permitirá o desenho adequado de alertas e respostas precoces.



TERCEIRA ETAPA ALERTA/TRANSMISSÃO DE ANÁLISE AOS TOMADORES DE DECISÃO

Em caso de que seja construído apenas um Sistema de Alerta Precoce (SAP), essa é a terceira e penúltima etapa do processo. O desafio é converter o alerta precoce em vontade política para a ação e, para isso, é fundamental modificar a cultura reinante da reação pela cultura da prevenção. Essa seção está estruturada ao redor de três perguntas essenciais: Quando alertar? Como alertar? A quem alertar?

Mudar a cultura da reação pela cultura da prevenção

3.1. QUANDO?

Para determinar quando é que se deve alertar é necessário atentar a três critérios:

- Os indicadores de etapa
- Os indicadores de transição de etapa
- Os indicadores de cenário

3.2. COMO?

Para definir como alertar devem ser considerados ao menos três elementos:

- O formato do alerta
- O conteúdo do alerta
- O envio do alerta, tanto no que se refere aos usuários como aos canais/meios de distribuição

O formato e o conteúdo básicos de um alerta devem ser realizados a partir das seguintes dimensões:

1. Título, data e hora de emissão

* Direto, claro, conciso

2. Descrição do evento/conflito

*Descrição dos fatos, indivíduos participantes e situação geral

3. Informação relevante do contexto

*Informação do contexto no qual acontece o conflito, que permite obter uma compreensão integral sobre a importância do alerta.

4. Possível evolução futura da situação

* Baseado no exercício de construção de cenários

5. Janela de oportunidade para a ação

* Expressada em número de horas, dias ou semanas consideradas “prudentes” para atuar, a fim de evitar consequências indesejáveis. Superados tais intervalos, os riscos de desenlaces violentos aumentariam e se reduziriam as condições para implementar métodos alternativos de resolução pacífica.

6. Nome(s) do(s) redator(es)/responsável(s) do alerta

3.3. QUEM?

Quanto ao envio dos alertas, é importante identificar quem deve ser informado (entre os usuários) e quais serão os canais ou meios utilizados para o envio.

Quanto aos usuários, os designers podem optar entre pelo menos duas alternativas:

- Ter uma lista fixa de recipientes.
- Ter um grupo fixo e também recipientes *ad hoc* que serão agregados de acordo com a situação particular.

Nos casos em que se considere necessário gerar um impacto na opinião pública, os alertas podem ser desenhados para sua distribuição aberta. Para isso, deverão levar em consideração aspectos como as obrigações legais das instituições quanto a informação pública, o bem-estar comum, a saúde, a segurança e as sensibilidades políticas ou sociais nos níveis local, regional ou nacional.

Em todo caso, essa decisão e sua respectiva regulamentação deverão ficar registradas nos protocolos do Sistema.

Para o envio dos alertas, é possível trabalhar com uma combinação de meios ou canais de distribuição. Uma das vantagens de proceder dessa maneira é assegurar o recebimento dos alertas. Já o envio dos alertas através de e-mails e mensagens de texto permite incorporar mecanismos de confirmação do recebimento dos mesmos.

Lista a considerar no envio dos alertas:

- ✓ Verificar o formato
- ✓ Revisar o conteúdo
- ✓ Receber a aprovação final por parte dos funcionários do SAP designados para cumprir com tal função
- ✓ Controlar a lista de recipientes (usuários fixos e adicionais usuários)
- ✓ Verificar o uso de todos os canais/meios de distribuição preestabelecidos
- ✓ Confirmar e registrar o recebimento

QUARTA ETAPA

RESPOSTA/EXECUÇÃO DE AÇÕES CONCRETAS

Como indicado ao início do presente guia, existem ao menos dois tipos de Sistemas:

- Os SAP que têm como finalidade alertar as autoridades sobre determinadas situações de conflito, com o qual dão por concluído seu ciclo de trabalho com a entrega do documento do alerta.
- Os SARP que, além do anterior, oferecem propostas para a ação, ou seja, opções de resposta precoce.

Caso a decisão dos implementadores seja construir um Sistema de Alerta e Resposta Precoce (SARP), as recomendações para a ação pertencem a uma das etapas básicas de funcionamento do Sistema. Nesses casos, a Resposta Precoce (RP) seria a quarta etapa do processo.

A Resposta Precoce (RP) pode ser considerada como uma consequência lógica do Alerta Precoce (AP) já que a AP necessita de uma RP para ser efetiva. Nesse sentido, o processo do alerta supõe o processo da resposta.

Para aumentar a eficácia do Sistema nessa etapa, será necessário estabelecer a priori o conjunto de mecanismos legais e administrativos, assim como as capacidades institucionais, operativas e financeiras das que dispõe os governos nacionais ou subnacionais para intervir na resolução de um conflito.

A Resposta Precoce (RT) tende a ser mais aceitável pelos tomadores de decisão quando:

- ✓ Estabelece claramente as opções de resposta operativa.
- ✓ Sugere várias linhas de ação possíveis, ajustadas à situação que se pretende atender.
- ✓ Inclui uma análise de custo-benefício ou de impacto provável de cada uma das ações sugeridas.
- ✓ Propõe linhas de ação realistas e ajustadas às capacidades institucionais, políticas e financeiras.

Idealmente, a Resposta Precoce (RP) também deveria encontrar uma combinação adequada de medidas de curto, médio e longo prazo. Isso requer um compromisso contínuo no tempo que permita abordar, inclusive, as causas estruturais do conflito ao invés de limitar-se a recomendar medidas de mitigação ou respostas *ad hoc*.

A RP também deve estar inspirada no princípio de Ação Sem Dano (“*do not harm*”). Esse princípio parte da premissa de que as ações das organizações, instituições e atores podem causar impactos imprevistos, negativos e positivos, nos contextos em que se envolvam. Portanto, no momento de propor linhas de ação é necessário refletir sobre os possíveis impactos negativos que essas linhas poderiam ter no contexto, quanto a ações, comportamentos, incentivos e danos associados que pudessem trazer.

Quem é o responsável de elaborar a RP?

A responsabilidade de desenhar as propostas de resposta recai na equipe de analistas do SARP. É recomendado que ela some suas propostas para avaliação dos delegados no terreno (ou observadores de campo), pois são eles que conhecem a natureza, dinâmica e impacto dos conflitos. Também pode ser útil consultar acerca da viabilidade das respostas com os funcionários locais e, inclusive, com alguns membros da comunidade, quando seja considerado prudente.

Caso a equipe do SARP seja pequena ou o tema muito específico, é provável que seja necessário encontrar reforços para desenhar a resposta com a ajuda de um especialista ou um grupo de especialistas. Eles podem ser convocados pelas próprias instituições públicas que estarão encarregadas de executar a resposta.

Como e quando é enviada a RP?

A Resposta Precoce é enviada como parte do Alerta Precoce. À estrutura e aos conteúdos básicos sugeridos para uma AP [ver página 47] é necessário agregar uma sétima dimensão, que se refere às recomendações para a ação. Essas recomendações serão apresentadas, em primeira instância, de acordo com a temporalidade sugerida como janela de oportunidades. Também podem ser indicadas recomendações de curto, médio e longo prazo.

A quem deve ser enviada a RP?

Assim como com a AP, a comunicação das recomendações de ação imediata pode ser restrita aos tomadores de decisão ou pode ter ampliada sua distribuição para aumentar seu impacto.

Quem é o responsável de implementar a RP?

Dependendo, entre outros fatores, do mandato e da implantação institucional do SARP, a implementação da RT pode cair dentro do próprio Sistema (criando para ela uma unidade específica que coordene a implementação das ações propostas) ou em outra entidade do Estado.

Ainda que o SARP não seja o responsável de implementar as ações ou de coordenar sua implementação ele deveria ter a capacidade de sugerir quem, dentro da estrutura do Estado, poderia estar a cargo de levar adiante a RP proposta.

A transição da AP à RP não é automática. Ela deve ser definida durante o desenho do Sistema.

Passando da AP à RP

O envio de um Alerta Precoce que inclua alternativas para a ação não implica sua implementação automática. Existe uma série de fatores que incidem negativamente em que o alerta se transforme em uma resposta precoce efetiva:

Preferências e interesses: algumas regiões ou temas são mais prioritários ou relevantes para os tomadores de decisão.

Impacto: a quantidade de pessoas afetadas e o nível de incidência das pessoas afetadas.

Recursos econômicos: alguns enfoques poderiam resultar custosos e não adequados aos orçamentos existentes.

A dinâmica político-institucional: há restrições associadas aos ciclos políticos (por exemplo: calendários eleitorais, elaboração orçamentária, etc.), às relações entre diferentes níveis de governo e às relações entre diferentes instituições do Estado, que poderiam afetar a transformação de um alerta em ação.

Estruturas cognitivas ou mapas mentais: podem introduzir variações na percepção e no julgamento dos tomadores de decisão e dos encarregados de implementar as respostas.

Burocracia: fatores como tarefas indeterminadas, inércia e lentidão administrativa podem limitar ou afetar negativamente a transformação efetiva da AP em RP.

QUINTA ETAPA AVALIAÇÃO

A avaliação do Sistema poderá centrar-se no resultado do processo ou em etapas específicas.

Para avaliar o resultado do processo ou o ciclo completo será necessário concentrar a atenção no alerta e na resposta precoce. Isso significa que, na prática, essa etapa deverá ser implementada uma vez finalizado o momento do alerta ou uma vez implementado o conjunto de recomendações sugeridas, segundo cada caso.

Para avaliar o processo completo é necessário acumular um conjunto de experiências que identifiquem recorrências ou padrões de atuação e de resultados específicos com o objetivo de corrigir e modificar o que se determine necessário.

Caso se trate de um Sistema de Alerta Precoce (SAP), a avaliação do resultado do processo deverá centrar-se no impacto do alerta e seu seguimento. A avaliação pode ser feita através de entrevistas ou questionários entregues aos tomadores de decisão.

O monitoramento do AP permitirá avaliar os seguintes aspectos:

- o processo de transmissão
- a oportunidade e utilidade
- a qualidade do conteúdo
- o valor atribuído ao alerta por parte dos tomadores de decisões e outros usuários estratégicos
- a utilidade do alerta para decidir se atuar ou não em uma determinada situação

Caso se trate de um Sistema de Alerta e Resposta Precoce (SARP), além de realizar o seguimento do alerta, será necessário realizar uma medição de impacto das recomendações sugeridas para a ação. Neste caso, o que interessa saber é se as recomendações feitas pelo AP/RP foram consideradas pelos tomadores de decisões e tiveram um impacto sobre o conflito.

A avaliação pode ser estruturada em base às seguintes dimensões:

Dimensão comunicativa: baseada na mensagem.

Caso a mensagem tenha modificado de alguma forma as percepções, atitudes ou a compreensão da situação.

Dimensão institucional: baseada no produto.

Caso o produto tenha sido considerado pelos destinatários como sendo relevante para sua competência institucional, organizacional ou pessoal.

Dimensão política: no caso de gerar incentivos para a ação.

Caso o AP/RP tenha aumentado o interesse de atender às situações de conflito.

Dimensão estratégica: no caso de gerar incentivos para a tomada de decisões.

Caso o AP/RP tenha criado um espaço para a discussão das recomendações propostas pelo Sistema.

Dimensão operativa: baseada nas ações propostas.

Caso, efetivamente, a AP/RP tenha se transformado em ao menos uma ação concreta como resposta à situação.

A avaliação por etapas oferece a oportunidade de revisar e revalidar os passos, processos, instrumentos e produtos gerados em cada uma delas. Por exemplo, é possível que se determine que a tipologia de conflitos não é o suficientemente explícita, ao perceber que surgem casos que não podem ser enquadrados na classificação definida. Os analistas terão que revisar e adaptar o instrumento quantas vezes determinem necessário.

Desde o ponto de vista da planificação estratégica, o SAP/SARP deve, no início, estabelecer a cronologia, os recursos e os apoios técnicos necessários para implementar a etapa de avaliação.

Em teoria, os sistemas que se autoavaliem possuem uma maior probabilidade de se tornarem estáveis conforme se tornem regulares e conforme as equipes de trabalho melhorem sua expertise, aprendam a utilizar as ferramentas analíticas, adquiram prática na elaboração dos produtos e atendam aos processos de retroalimentação externa. Em relação ao anterior, o diálogo entre os operadores e analistas é fundamental para fortalecer o próprio sistema, seus ciclos e a qualidade do recurso humano.

O objetivo do SAP/SARP é preparar-se para responder oportunamente aos incidentes. Por isso, apesar de alguns de seus produtos não contarem com uma periodicidade estabelecida, eles respondem à evolução da situação e às demandas dos tomadores de decisões. De acordo com sua natureza, os SAP/SARP devem ser desenhados para alcançar a rapidez necessária na emissão dos alertas e a produção de informes de análise e de propostas de resposta precoce.

No entanto, a maioria dos SAP/SARP também preveem a elaboração de informes e análises periódicos cujo valor agregado está em gerar análises longitudinais, comparativas e integrais sobre as dinâmicas dos conflitos, o estado das situações conflitivas no geral, sua distribuição geográfica no território e os possíveis cenários de sua evolução.

A seguir são enumerados alguns produtos que poderiam ser encomendados ao SAP/SARP.

Lista básica de produtos

Sinalização dos conflitos

A sinalização é uma poderosa ferramenta de visualização para orientar os tomadores de decisões sobre a ordem de prioridade que deve ser dada à atenção dos conflitos:

Nº	Nome	Localização	Tipo de Conflito	Estado	Ciclo / Etapa	Prioridade
026-14	Atalante	Fronteira do Sul.	Migrações, Deslocamento forçado.	Latente	Precoce	Baixa
234-14	Finca Jonás	Departamento do Norte, Município Rio Seco.	Recursos ambientais estratégicos - hidroelétrica.	Manifesto	Desescalada	Baixa
122-13	Las Lomas	Província Costeira, Comarca Las Lomas.	Conflito de terras, por regularização.	Manifesto	Diálogo	Baixa
443-12	Entre Ríos	Boca Costa, município Entre Ríos.	Recursos ambientais estratégicos- mineria de prata.	Manifesto	2ª Escalada	Alta
022-14	Monte negro	Província do Este, comarca Terras Morenas.	Projeto rodoviário, defesa da floresta.	Manifesto	Crise	Alta
078-14	Palo Blanco	Capital, Município Palo Blanco.	Serviços Públicos, águas residuais/ tratamento de esgoto.	Manifesto	Crise	Alta

Registro estatístico

Geralmente, as estatísticas são um produto útil para analisar o sistema de conflitos de uma zona específica, país ou região. Elas permitem apresentar progressões, realizar comparações regionais ou por segmento demográfico, ou até mesmo, cruzar a informação disponível com outras bases de dados. É possível apresentar informes estatísticos mensais, semestrais ou anuais onde se aborda a evolução da situação de conflito e a atenção dada pelas instituições do Estado.

Registro histórico/narrativo dos conflitos

Este tipo de registro contém a história do conflito. Ele aborda os antecedentes, causas, atores, acontecimentos relevantes, dinâmicas, entre outros, permitindo que os tomadores de decisões contem com uma visão geral e atualizada dos casos apresentados.

Informes temáticos

É possível que a partir da análise do sistema de conflitos apareçam temas ou assuntos transversais que, dado seu peso e suas implicações políticas, econômicas, sociais e estratégicas, merecem um seguimento particular. Alguns desses eixos temáticos podem ser: migrações, desalojamento e remoções devido à inundações, terremotos, crises alimentárias, desemprego e outros. Para a elaboração desse tipo de informe é possível que tenha-se que recorrer a um especialista ou a um grupo de especialistas.

Alertas

Os alertas são o produto central do Sistema. Eles devem informar os tomadores de decisões sobre os eventos ocorridos no terreno, detalhando quem fez o que, quem foi afetado, onde, quando e por quê.

Devem ser desenhados de forma executiva para permitir uma leitura rápida e apontar os fatores centrais do conflito no qual está enquadrado cada evento. Seu objetivo imediato deve ser mobilizar recursos (institucionais, humanos, financeiros ou de outra natureza) para responder à situação, ao evento ou ao processo em curso.

As características essenciais de um informe de alerta são:

- Objetividade
- Concisão
- Claridade
- Precisão
- Organização lógica e coerência

É importante colocar as palavras-chave no início e oferecer algum indicador de prioridade. Também é recomendável que o alerta inclua recomendações de ação imediata para evitar escaladas de conflitos ou episódios de violência aberta que pudessem estar a ponto de ocorrer, indicando a janela de oportunidades para tal ação e uma breve avaliação do melhor/pior cenário possível (com base na aplicação da técnica de cenários adotada pela equipe SAP/SARP).

Cenários

Os cenários propõem relatos ou visões sobre possíveis evoluções futuras das situações ou conflitos particulares. Um informe de cenários também deve incluir as implicações políticas, institucionais, econômicas, sociais e estratégicas no caso de que efetivamente ocorram. Como produto, pode acompanhar a emissão de alertas para sensibilizar os tomadores de decisão sobre a necessidade de tomar alguma ação.

Mapas

Permitem localizar geograficamente as características dos conflitos (tipos, etapas, atores, etc.), as características do contexto e a cobertura institucional.

Os mapas não substituem o exercício interpretativo dos especialistas mas são um complemento eficaz para visualizar e dimensionar a informação, assim como o cruzamento de dados.

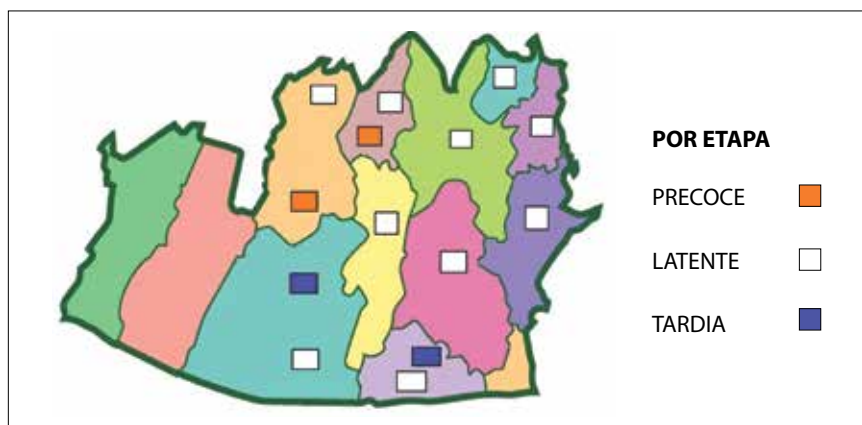


Existem no mercado ferramentas informáticas desenhadas para destacar visualmente a informação e os dados geograficamente referenciados.

A seguir, alguns exemplos de tipos de mapas que poderão ser gerados pela equipe do SAP/SARP a partir da ferramenta informática de georreferenciamento que esteja disponível:

A. MAPAS DOS CONFLITOS

- **Localização geográfica:** informará sobre o posicionamento dos conflitos no território. A maioria dos SAP/SARP modernos incorporam sistemas de geo-referenciamento utilizando plataformas informáticas.
- **Etapas e tendências:** a localização geográfica deve facilitar a visualização dos conflitos por estado (latente ou manifesto) e etapa (precoce, tardia, crise ou desescalada). Dessa maneira, o sistema de sinalização poderia ser visualizado em um mapa que facilite a atenção e priorização dos conflitos.



- **Tipos de conflitos:** permite localizar no território conflitos de distintas naturezas (por exemplo, conflitos trabalhistas, por terra, água e saneamento básico, mineração, hidroelétricas, etc.).
- **Atores:** permitem registrar geograficamente as zonas de influência dos atores primários do conflito.

B. MAPAS DE CONTEXTO

Este tipo de mapas permitem visualizar informação sobre o conjunto de características particulares que caracterizam um país, região ou localidade. Normalmente, são construídos a partir de fontes oficiais ou informação coletada em estudos específicos. Podem incluir:

- Densidade populacional e dados demográficos básicos
- Situação da saúde (mortalidade infantil, mortalidade materna, desnutrição crônica, fome, centros de saúde, hospitais, etc.)
- Situação da educação (escolaridade, analfabetismo, centros educativos, centros de capacitação para o trabalho)
- Níveis de pobreza e pobreza extrema
- Desemprego
- Insegurança
- Violência
- Dados históricos relevantes (populações majoritariamente afetadas por uma guerra civil, por exemplo)
- Porcentagens de população pertencente a grupos étnicos
- Principal atividade econômica
- Infraestrutura
- Participação eleitoral
- Recursos naturais

C. MAPAS DA COBERTURA INSTITUCIONAL

Uma vez que o Estado é o principal responsável de gerenciar os conflitos sociais, é fundamental contar com informação precisa sobre as instituições públicas com presença nos lugares de interesse (incluindo endereços físicos, telefones e nomes das autoridades responsáveis).

Esses mapas permitem identificar as zonas “permeáveis ou cinzas”, com pouca presença estatal, uma variável essencial no momento de fazer recomendações. Os mapas podem incluir:

- Instituições públicas (ministérios, secretarias, estações de polícia, hospitais, escolas)
- Juizados e centros de mediação
- Igrejas
- Estações de bombeiros
- Escritórios de organizações da sociedade civil
- Meios de comunicação (rádios locais, estações de televisão, imprensa escrita)
- Universidades
- Escritórios de comitês de defesa civil para a atenção de desastres causados por fenômenos naturais
- Organizações nacionais e internacionais de direitos humanos

Resumo dos produtos		
Produto	Finalidade	Periodicidade
Sinalização	Oferecer uma priorização visual para a atenção dos conflitos.	Quando seja necessário.
Estatísticas	Oferecer atualizações sobre a quantidade, o progresso e a evolução dos conflitos.	Mensalmente, semestralmente e anualmente
Registro narrativo	Oferecer uma visão geral sobre a história, os antecedentes e o estado atual dos conflitos.	Quando seja necessário.
Análise de tendências ou temáticas	Oferecer informação contínua sobre a evolução dos temas ou casos particulares.	Semestralmente ou quando solicitado pelas autoridades.
Alertas	Reportar eventos e alertar sobre possíveis escaladas violentas.	Quando seja necessário. Critério de oportunidade. Critério objetivo/subjetivo.
Cenários	Ajudar a imaginar os possíveis desenlaces, viáveis e confiáveis.	Quando seja necessário.
Mapas	Oferecer ajuda visual para melhorar a compreensão sobre as dimensões do sistema ou de determinadas situações e suas variações.	Devem acompanhar os informes estatísticos. De acordo com a necessidade.

A quantidade, tipo e desenho final dos produtos do SAP/SARP dependerá de quem sejam os destinatários finais. A seguir, é sugerida uma série de perguntas que podem guiar os desenhadores na identificação dos usuários dos produtos do SAP/SARP.

Primeira pergunta: Quem necessita dos serviços do SAP/SARP?

A resposta para essa primeira pergunta pode dividir os destinatários em dois grupos: funcionários e cidadãos. Os funcionários têm obrigações institucionais para cumprir e os cidadãos têm a necessidade de conhecer melhor o entorno e, principalmente, a situação dos conflitos mais próximos.

Além disso, é possível considerar outros destinatários de forma mais específica: universidades e centros acadêmicos, organizações sociais, grupos de interesse, meios de comunicação, defensorias públicas, empresas, igrejas, organizações internacionais e outros.

De qualquer forma, é preciso diferenciar entre necessidade e desejo. Alguém pode desejar obter esta informação mas na realidade não a necessita.

■ O CRITÉRIO ESSENCIAL É A NECESSIDADE ■

Segunda pergunta: Por que tal pessoa ou instituição necessita dos produtos do SAP/SARP?

Seguindo com o exemplo anterior, os funcionários poderão necessitar os produtos, pois têm deveres a cumprir. Por exemplo, são responsáveis pela ordem pública ou por assegurar o abastecimento dos serviços de água potável. Por outro lado, a cidadania poderia necessitar os produtos para tomar decisões sobre como se relacionar com o conflito (ignorando, valorizando cognitivamente ou emotivamente, rejeitando ou prevenindo o mesmo) e como contribuir em sua solução.

■ O CRITÉRIO ESSENCIAL É A MOTIVAÇÃO ■

Terceira pergunta: Para que necessitam os produtos?

Os funcionários poderiam necessitar dos produtos para tomar as decisões adequadas. A cidadania, por sua vez, poderia requerer os produtos para proteger sua vida e sua integridade física e de seus bens patrimoniais.

■ O CRITÉRIO ESSENCIAL É O INTERESSE ■

Quarta pergunta: Quem contribui para os êxitos dos objetivos do SAP/SARP?

Os funcionários que podem contribuir direta e indiretamente à implementação do SAP/SARP porque contam com os recursos (humanos, financeiros, operativos, notórios) necessários para providenciar ajuda na prevenção e gestão de ocorrências indesejadas.

Por outro lado, os cidadãos - dependendo de sua posição relativa quanto ao conflito- podem ajudar fornecendo informação, retroalimentando os informes e propondo respostas.

■ O CRITÉRIO ESSENCIAL É A POSIÇÃO RELATIVA QUANTO AO CONFLITO ■

Quinta pergunta: Quem contribui para a sustentabilidade do SAP/SARP?

Um último critério a considerar é a utilidade, que pode ser definida como o cálculo dos benefícios que realiza a equipe do SAP/SARP para enviar os produtos a determinados destinatários em prol de contribuir à sustentabilidade do Sistema. Esta consideração tem a ver com o segundo eixo do plano de comunicação do SAP/SARP [Ver página 28].

■ O CRITÉRIO ESSENCIAL É O BENEFÍCIO ESTRATÉGICO ■


RESUMO		
	FUNCIONÁRIOS	CIDADÃOS
Quem necessita?	Nacionais, regionais, locais.	Próximos ou distantes do conflito.
Por quê?	Têm deveres a cumprir.	Contar com conhecimento.
Para quê?	Devem tomar decisões para gerenciar o conflito.	O conhecimento pode salvar suas vidas e assegurar sua integridade.
Quais produtos?	Requerem A e D .	Requerem A .
A Alertas		
B Informes de situação		
C Mapeamentos		
D Cenários		
E Tendências		
Como contribui aos objetivos do SAP/SARP?	Implementando ações.	Informando, legitimando.
Como contribui à sustentabilidade do SAP/SARP?	Fornecendo apoio político e financeiro.	Fornecendo informação e colaborando na implementação das RP.

Em resumo, os critérios essenciais para definir os destinatários poderiam ser:

- Necessidade
- Motivação
- Interesse
- Posição relativa
- Benefício estratégico

VII. Suporte Informático



Ao decorrer do guia, através do ícone  foram sendo indicados momentos em que os desenhadores podem considerar incorporar um componente ou um suporte informático.

O SAP/SARP é também um sistema de mecanismos tecnológicos: *software*, equipamentos e aplicativos que formam parte de um sistema informático interativo que ajuda os integrantes do Sistema a processar dados, cruzar variáveis, gerar informação, e criar gráficos ou aplicativos visuais para facilitar sua análise e comunicação.

Um dos componentes informáticos mais importantes de um SAP/SARP é a base de dados. Nela se armazena toda a informação que considerada útil para a análise dos conflitos sociais existentes no território.

Os *inputs* que se introduzem na base de dados devem poder ser processados por programas específicos (*software*) para poder gerar os produtos ou informes esperados (*outputs*).

No momento de escolher o melhor *software* para processar ou cruzar informação e gerar os produtos ou informes, os desenhadores têm duas opções básicas:

- buscar no mercado as distintas opções existentes
- criar um *software* sob medida

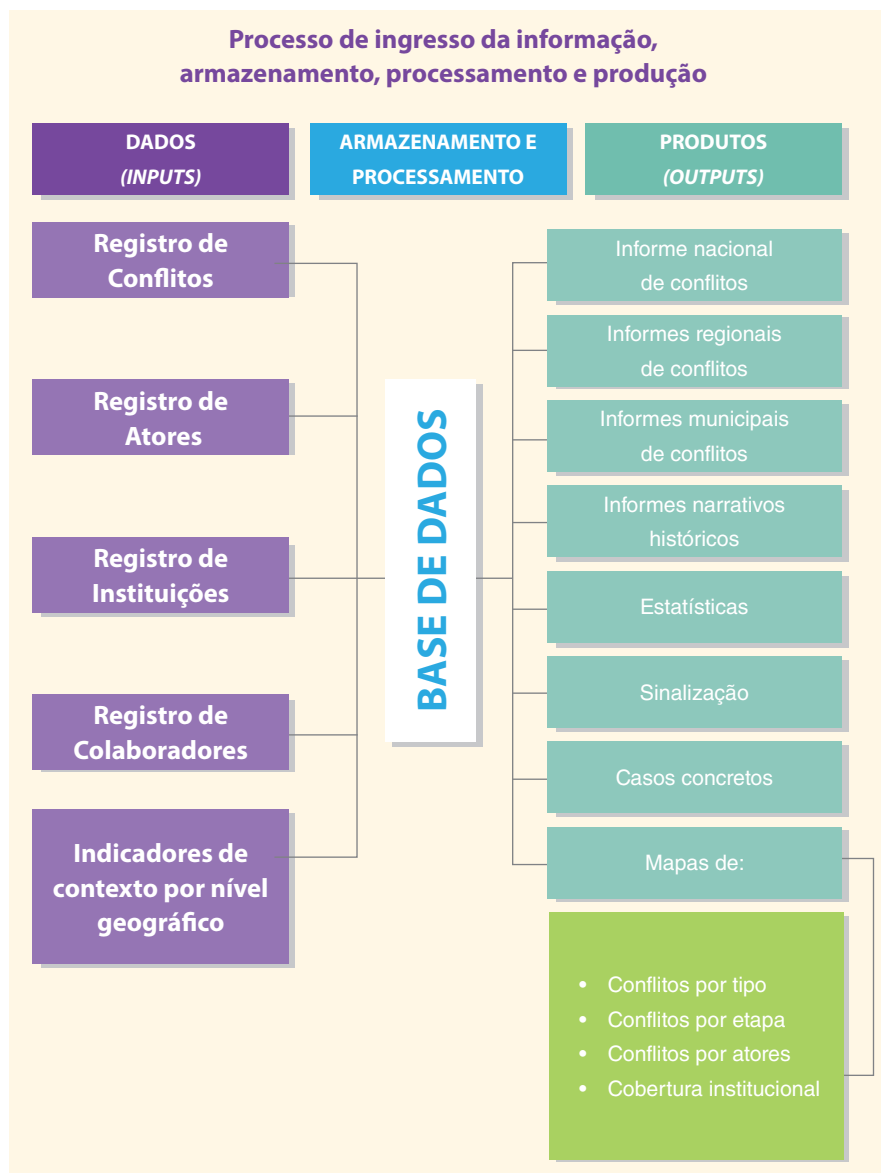
No caso de optar pela primeira opção, as etapas e passos do SAP/SARP deverão ser adaptadas ao *software* escolhido. Uma das vantagens dessa opção é que, comparativamente, costuma ser menos custosa, pode vir acompanhada de capacitações para a equipe de trabalho e incluir suporte técnico. Por outro lado, entre as desvantagens está as restrições que impõe ao processo de construção de um SAP/SARP devido ao seu desenho preestabelecido.

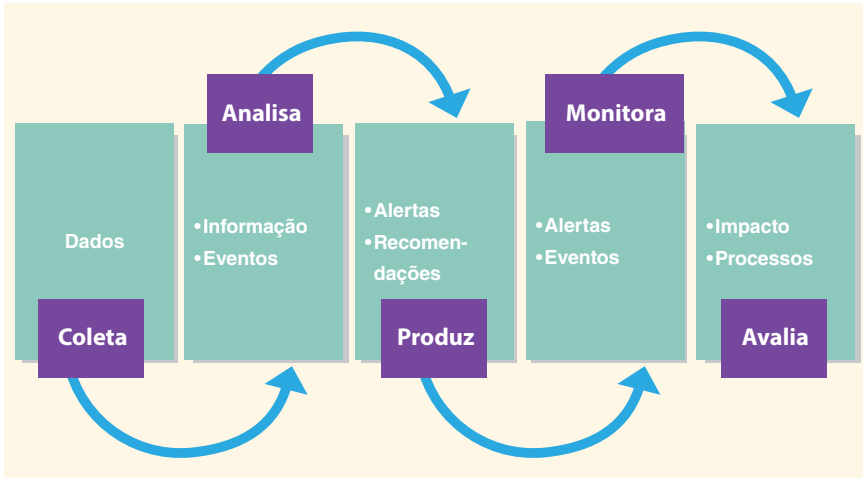
Levando em consideração que tanto o *hardware* como o *software* constituem a coluna vertebral do trabalho, a melhor opção seria criar um sistema informático feito sob medida de acordo com as necessidades do SAP/SARP, dos critérios de análise, dos indicadores determinados e dos produtos esperados. É possível que essa opção seja mais cara que a anterior, mas sua vantagem principal é que permite construir uma plataforma informática que esteja a serviço das etapas e dos processos idealizados pelos desenhadores do SAP/SARP, no intuito de facilitá-los e agilizá-los.

É praticamente impossível prever todas as necessidades de um SAP/SARP enquanto quanto a análises e processamento da informação. Portanto, é necessário que o *software* seja caracterizado por sua versatilidade, para

facilitar a incorporação de aplicativos complementários que apoiem em tarefas especializadas como, por exemplo: monitoramento e geolocalização de eventos, análise de redes, análise de conteúdo, entre outros. Alguns deles são gratuitos e possuem o código aberto (*open source*), o que significa que podem ser modificadas pelos usuários, sem maiores restrições.

No esquema a seguir há um exemplo que demonstra a forma em que a plataforma informática pode ser organizada:







OEA

Mais direitos para mais pessoas



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*