A (RE)CONSTRUÇÃO DE ESTADOS FALIDOS COMO ATUALIZAÇÃO DAS CORRENTES CLÁSSICAS DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS[1]

Tadeu Morato Maciel[2], Paulo Roberto da Silva Vieira[3] e
Karime Ahmad Borraschi Cheaito[4]

RESUMO: Partindo da percepção de que as propostas de (re)construção de Estados falidos ou frágeis buscam atualizar as correntes clássicas das Relações Internacionais (RI), voltando-se a um ideal "pacificador" da política estatal, recupera-se nesse artigo alguns autores e princípios basilares das teorias (neo)realista e (neo)liberal, para demonstrar como essas perspectivas operam e legitimam a separação das esferas da política doméstica e internacional. Inicia-se com uma breve reflexão sobre o contexto geral da ascensão e aplicação do termo Estado falido. Posteriormente, é discutido como a percepção do Estado enquanto garantidor da "paz civil" é um importante fundamento das teorias tradicionais de RI e encontra-se atualizada nas argumentações em prol da intervenção em Estados falidos/frágeis. A partir desta reflexão, sugere-se que as missões de (re)construção desses entes falidos não instalam a paz civil, mas reinscrevem, em outros termos, as "guerras cotidianas" que atravessam essas sociedades, inserindo tais conflitos em níveis aceitáveis à ordem internacional almejada. Nesse sentido, entende-se que a perspectiva de falência estatal clama por intervenções internacionais, como se as vulnerabilidades dessas sociedades estivessem atreladas somente a determinantes domésticos, o que fornece um olhar restrito sobre os fluxos e dinâmicas transterritoriais que borram as fronteiras entre o interno e o externo.
Palavras-chave: Estado falido; (neo)realismo; (neo)liberalismo.

The (re)building of Failed States as updating of classical thought in Internacional Relations Theories

ABSTRACT: Observing the perception that the proposals for (re)construction of failed or fragile states seek to update the classic currents of International Relations (IR), which reify a "peacemaking" ideal of state policy, this article recovers some authors and fundamental principles of (neo)realist and (neo)liberal theories, to demonstrate how these perspectives operate and legitimize the separation of the spheres of domestic and international politics. It begins with a brief reflection on the general context of the rise and application of the term failed state. Subsequently, it is discussed how the perception of the State as a guarantor of "civil peace" is an important foundation of traditional IR theories and is updated in the arguments in favor of intervention in failed/fragile States. From this reflection, it is suggested that the missions of (re)construction of these failed entities do not install civil peace, but reinscribe, in other words, the "everyday wars" that cross these societies, inserting such conflicts at levels acceptable to the desired international order. In this sense, it is understood that the perspective of failed state demands for international interventions, as if the

[1] Uma versão inicial e parcial dessa pesquisa foi apresentada no 42º Encontro Anual da ANPOCS, em 2018. Agradecemos os comentários recebidos nessa oportunidade, os quais foram essenciais nesse processo de retomada atual da pesquisa.

[2] Professor adjunto no Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ). Professor colaborador no Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos da Segurança e Defesa da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF).

[3] Doutorando e Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST/UFF). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

[4] Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST/UFF). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

vulnerabilities of these societies were linked only to domestic determinants, which provides a restricted perspective at the transterritorial flows and dynamics that blur the borders between the internal and the external.
Keywords: Failed States; (Neo)realism; (Neo)liberalism.

INTRODUÇÃO

No segundo semestre de 2004, Francis Fukuyama participou de eventos de lançamento do seu livro *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Esta obra continha a máxima de que a maior ameaça à segurança internacional no século XXI seriam os chamados "Estados falidos". Tais unidades políticas formalmente independentes não teriam o efetivo controle das funções administrativas, jurídicas e coercitivas que caracterizariam o poder estatal em determinado território. Por conseguinte, esses entes estatais fragilizados seriam a fonte de graves problemas de segurança internacional, como o terrorismo internacional, a pobreza extrema, as epidemias em larga escala, as violações aos Direitos Humanos, os tráficos transterritoriais e as migrações em massa. Segundo o autor, os ataques terroristas de 11/09/2001 seriam a prova mais cabal de que a fraqueza de poucos Estados afetaria a segurança de todos os outros, havendo, portanto, a urgência por intervir e reconstruir as unidades políticas consideradas fracassadas.

Para Fukuyama (2005), não haveria, nesses casos, um questionamento ao princípio da soberania no sistema internacional, já que tais Estados não carregariam as condições imprescindíveis para que pudessem evocar a ideia do autogoverno. Pelo contrário, a partir do auxílio e da cooperação com Estados já consolidados, estas unidades políticas fragilizadas tornar-se-iam democracias capazes de assegurar a governança interna e o equacionamento dos seus conflitos. Portanto, a intervenção da comunidade internacional resultaria, segundo tal argumentação, no retorno das condições de soberania àquele Estado fragilizado, garantindo uma estabilização mais consistente daquela sociedade em específico e gerando, consequentemente, mais segurança às relações internacionais.

O teórico liberal é um dos exemplos da literatura de Relações Internacionais que advoga o uso da concepção de Estados falidos, reproduzindo-o enquanto entes "desviantes", caracterizados por uma "anarquia doméstica" que os torna "falhos", em distinção ao comportamento "bem-sucedido" que marcaria, em diferentes níveis, outros membros da comunidade internacional. Essa perspectiva aponta para a (re)construção desses Estados como solução para as instabilidades e vulnerabilidades que os caracterizariam, já que eles não cumpririam a sua missão

de garantir a “paz civil”, conservando um aspecto anárquico, próprio “ao estado de natureza hobbesiano” (DI RAZZA, 2010).

Partindo da percepção de que as propostas de (re)construção de Estados falidos buscam “modernizar” as correntes clássicas das Relações Internacionais, voltando-se a um ideal “pacificador” da política estatal, neste artigo são recuperados alguns princípios basilares das teorias realista e liberal, para demonstrar como essas perspectivas operam e legitimam a separação das esferas da política doméstica e internacional. A apresentação de alguns elementos caracterizantes desses paradigmas permite sugerir como o uso recente do termo Estado falido atualiza uma visão das RI associada à dualidade entre um ambiente interno (caracterizado pela paz civil) e um ambiente internacional (atravessado pela lógica “anárquica”). O fato de representantes dessas teorias advogarem em prol da (re)construções de Estados como sinônimo da garantia de paz civil demonstraria, segundo a perspectiva adotada neste texto, o quanto elas possuem um olhar restrito sobre os fluxos e dinâmicas transterritoriais que borram as fronteiras entre o interno e o externo.

Apoiando-se na genealogia do poder (FOUCAULT, 1999) enquanto recurso metodológico, no início do artigo há uma breve reflexão sobre o contexto geral da ascensão e aplicação do termo Estado falido. Posteriormente, será discutido como a percepção do Estado enquanto garantidor da “paz civil” é um importante fundamento das teorias tradicionais de RI e encontra-se atualizada nas argumentações em prol da (re)construção de Estados falidos. Neste ponto do texto será analisado como as Escolas (neo)realista e (neo)liberal, ao recuperarem a perspectiva contratualista de que a paz civil é vinculada à existência do Estado, reproduzem a visão binária da política interna (espaço pacificado) e da política externa (caracterizada pela ausência da centralização do poder). A partir da problematização do conceito de Estado falido, busca-se contribuir com os debates que questionam as premissas epistemológicas e ontológicas que dominam a produção de conhecimento sobre a realidade internacional.

A segurança internacional no pós-Guerra Fria e a concepção de “Estado falido”

No início da década de 1990 houve uma transformação nos debates e ações acerca da segurança internacional. Rediscutia-se qual deveria ser o foco da segurança internacional. Consequentemente, ascendia um novo rol de ações que eram adotadas por diversos atores internacionais em relação aos novos entraves

e perigos para a *governança global*.[5] O medo de um conflito militar direto entre Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) cedia lugar para atuações mais atentas às "novas ameaças" (KALDOR, 2013) à segurança internacional, tais como os terrorismos, os tráficos diversos, os conflitos internos e transterritoriais, a pobreza extrema, as epidemias em larga escala, os deslocamentos massivos de populações, as violações dos Direitos Humanos e a degradação do meio ambiente.

Segundo Buzan (2007, p. 38), apresentava-se um novo panorama no qual a segurança das coletividades (organizadas no sistema estatal) seria afetada por múltiplas determinações, para além de elementos militares. Essas seriam relacionadas a fatores políticos (estabilidade e legitimidade das instituições políticas), econômicos (acesso a recursos mínimos para a manutenção do bem-estar e das instituições), societais (preservação de elementos como a língua, os costumes, a religião) e ambientais (manutenção da biosfera, imprescindível para o desenvolvimento dos outros fatores). Como corolário, ocorria a migração do foco da segurança internacional do Estado (segurança nacional) para a população (o sujeito a ser protegido, diante de ameaças internas e transterritoriais).

Havia o entendimento de que "a segurança coletiva, antes ameaçada majoritariamente por pretensões expansionistas externas, passou a ser vítima frequente do colapso de Estados", novidade mais contundente do pós-Guerra Fria (BRASIL, 2009, p. 10). Para Hoffmann (2010), a percepção do Estado como ente a ser defendido cedeu, desde o início da década de 1990, cada vez mais espaço para a ideia do Estado também como um possível perigo para a segurança internacional. Ou seja, tendo em vista que as ações desenvolvidas por determinados governos podem gerar insegurança (ao não exercerem as responsabilidades envolvidas no processo de soberania), observa-se a mudança do foco da segurança internacional dos Estados para a vida humana.[6]

Tais debates relacionados aos temas de paz e segurança mundiais estavam associados aos discursos que destacavam a necessidade de ações concertadas dos atores internacionais em nome de uma nova ordem mundial, baseada em valores entendidos como universais (tais como a democracia liberal). Em consonância com esse processo, as ações da Organização das Nações Unidas

[5] O conceito de governança global tornou-se recorrente no decorrer da década de 1990, a partir de iniciativas como a Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas (1994) e a publicação de seu relatório final: *Our Global Neighborhood* (1995). No referido documento é construída uma percepção bastante ampla desse termo, o qual remeteria a um gerenciamento cooperativo de assuntos de interesse comum.

[6] Essa dinâmica pode ser observada a partir da emergência e institucionalização dos conceitos de *segurança humana* e *desenvolvimento humano*, disseminados, especialmente, a partir dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

(ONU) empreendidas a partir dos anos 1990, especialmente no que tange às missões de paz (*peacekeeping* e *peacebuilding*), foram afetadas pelas novas concepções sobre segurança internacional. Para Paul Diehl (2008), a dinâmica das relações internacionais no pós-Guerra Fria gerou mudanças tanto na oferta quanto na demanda das operações de paz.

O fim da Guerra Fria demonstrava o "desbloqueio" do Conselho de Segurança da ONU e a consequente possibilidade de uma maior oferta de operações de paz.[7] Dessa forma, ganhavam novos contornos os discursos e práticas de reconstrução institucional de diversos países, por meio de uma nova geração de intervenções internacionais que ampliava o número de atores e funções a serem cumpridas. Houve, nesse sentido, um exponencial aumento das operações da ONU com mandatos mais amplos e ambiciosos, pautados no envolvimento "proativo" – não só no "congelamento" de conflitos – em processos de estabilização.

Parte dessa tendência era orientada pelo relatório *Uma Agenda para a Paz*, apresentado pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali em 1992 (UNITED NATIONS, 1992). Tal documento propunha que a ONU, com destaque para o Conselho de Segurança, atuasse de forma mais efetiva na prevenção e resolução de conflitos e na manutenção da paz. No relatório de Boutros-Ghali, as operações de paz são descritas como um primeiro estágio do processo de pacificação e reconstrução de sociedades fragilizadas, possibilitando "o suporte à transformação de estruturas e *capabilities* nacionais deficientes e para o fortalecimento de novas instituições democráticas" (UNITED NATIONS, 1992). Ao mesmo tempo em que as operações de paz idealizadas pela ONU precisavam auxiliar na estabilidade do sistema de Estados, elas deveriam atuar em questões sensíveis à soberania nacional, como a proteção aos Direitos Humanos e o fortalecimento da democracia (GOMES, 2014).

No mesmo período em que houve a disponibilização do relatório *Uma Agenda para a Paz*, começou a ganhar evidência a expressão "Estado falido" (*Failed State*). Dentre as principais procedências quanto ao uso desse termo, destaca-se o artigo, publicado em 1992 pelos diplomatas norte-americanos Gerald Helman e Steven Ratner, intitulado *Saving Failed States*. Para os autores, esses países não possuiriam as capacidades necessárias para se sustentarem autonomamente como membros da comunidade internacional. Ao mesmo tempo em que Boutros-Ghali afirmava que "o tempo para a absoluta e exclusiva soberania [...] havia passado" (UNITED NATION, 1992), Helman e Ratner (1992) prenunciavam que "os Estados Falidos prometiam tornarem-se uma faceta familiar da vida internacional".

[7] A título de exemplo, Sotomayor (2014) alerta que, durante a maior parte do período da Guerra Fria, não houve mais do que cinco missões de paz da ONU operando ao mesmo tempo. Na primeira década do século XXI, no entanto, havia uma média de quinze operações em vigor simultaneamente em todo o mundo.

Tal expectativa, segundo os autores, exigiria dos membros da ONU a criação de base conceitual e jurídica para lidar com tais países enquanto uma categoria especial que precisaria ser socorrida.

Não por acaso, Bickerton (2007, p. 102) afirma que “a ideia de que os Estados podem falhar é obviamente a precursora da ideia de que os Estados precisam ser reconstruídos”. De acordo com o autor, somente após o estabelecimento da concepção de Estados falidos foi possível promover, enquanto uma solução viável, a ideia de missões internacionalizadas de reconstrução estatal. Em agosto de 1993, o referido termo ganhou efetiva notoriedade, quando Madeleine Albright (1993), então representante permanente dos EUA na ONU (Governo Clinton, 1993-2001), descreveu a Somália como um “Estado falido” em uma coluna de comentário do jornal *The New York Times*.

Para Helman e Ratner (1992) a falência de certos Estados na década de 1990 tinha origem no processo de descolonização pós-Segunda Guerra Mundial, quando “a autodeterminação dos povos contou mais que a sobrevivência a longo prazo” dos mesmos. Embora essa dinâmica fosse mais aplicável a alguns representantes da África e Ásia, os autores citam o Haiti como um exemplo de Estado falido no hemisfério ocidental. Ainda na década de 1990, Jean-Germain Gros (1996) retomava o exemplo da Somália, Libéria, Ruanda e do próprio Haiti na tentativa de fornecer uma “taxonomia” mais afinada para o termo “Estado falido”. Para Gros (1996), em Estados nessa condição, comumente há a falência simultânea de instituições, incapacidade de provisão razoável de serviços públicos essenciais, nível elevado de violência e autoritarismo, conflitos entre grupos étnicos e religiosos, fraca coesão social, radicalismo entre os partidos políticos, baixo desempenho econômico, degradação ambiental ocasionada por elevado crescimento populacional, inexistência de uma classe média consolidada e forte permanência do legado colonial.

Essa atenção aos chamados Estados falidos ganhou nova ênfase após os atentados terroristas ao *World Trade Center* e ao Pentágono, em 11 de Setembro de 2001 (HEHIR, 2007; NEWMAN, 2009; MENDES, GOMES, 2017). Em meio à estratégia global de combate conhecida como “Guerra ao Terror”, o governo norte-americano do presidente George W. Bush ressaltava que os Estados considerados falidos eram potenciais abrigos para a instalação e fortalecimento de redes terroristas que poderiam ameaçar os demais países do sistema internacional. As agendas de segurança e defesa dos EUA passaram a ser mais permeadas pela atenção que deveria ser dedicada aos Estados em situação de falência, o que pode ser confirmado por meio de relatórios e diretrizes, como “A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América” (*The national security strategy of the*

United States of America) (UNITED STATES, 2002, 2006a); a "Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo" (*National strategy for combating terrorism*) (UNITED STATES, 2003, 2006b) e a "Estratégia de Defesa Nacional" (*National defense strategy*) (UNITED STATES, 2008). A título de exemplo, na Estratégia de Segurança Nacional de 2002 consta que os Estados falidos ou frágeis[8] representavam uma ameaça fundamental para a segurança nacional norte-americana, atribuindo-se a causa das ameaças transnacionais à deficiência desses Estados. No mesmo documento, a Casa Branca afirma que os EUA estariam menos ameaçados por Estados conquistadores do que pelos falidos (UNITED STATES, 2002).[9]

Apesar da grande exposição fornecida ao uso da força militar como forma de intervir em Estados falidos, o processo de "resgate" desses países também envolveria outras estratégias, como a securitização da ajuda financeira externa e dos projetos de cooperação associados a reformas políticas e econômicas.[10] Após a queda do Muro de Berlim, a ajuda norte-americana estava menos focada em atender às suas necessidades estratégicas imediatas e mais voltada ao discurso da promoção da democracia e do combate à pobreza. Nesse contexto, o ex-administrador da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, sigla em inglês), Andrew Natsios, afirmou que na década de 1990 essa agência estava tirando férias da história, todavia, os ataques terroristas de 11/09 e a nova atenção aos Estados falidos marcaram a retomada da militarização da agenda de ajuda externa dos EUA (CAMMACK et. al., 2006). Em consequência, conforme afirma Sanahuja e Schünemann (2012), foram destinados

[8] Sanahuja e Schünemann (2012, p. 54) ressaltam que não há uma conceituação homogênea do que é um "Estado frágil", nem uma terminologia comum – também se fala de "Estados "fracassados", "Estados débeis", "Estados em crise" ou "Estado falido". Neste artigo tais termos serão utilizados de forma intercambiável, pois, conforme ressalta Mendes e Gomes (2017), grande parte da literatura sobre o tema os considera correlatos, havendo diferença mais em relação ao grau do que ao conteúdo.

[9] No original: "America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones" (UNITED STATES, 2002, p. 1).

[10] A securitização ocorre quando determinada questão não é debatida como um assunto político, tendo em vista sua suposta urgência e alto potencial de ameaça, devendo ser tratada com uma velocidade acelerada e de maneiras que comumente violam regras legais e sociais comuns. O processo de securitização envolve o estabelecimento tanto de justificativas para o estabelecimento de medidas extraordinárias (tais como legislações mais restritivas) em âmbito doméstico quanto para intervenções externas. No que tange à securitização da ajuda humanitária e da cooperação internacional a partir da Guerra ao Terror, ela pode ser observada através de várias dinâmicas, incluindo a lógica discursiva que legitima os projetos, a redefinição de conceitos e marcos que balizam as políticas adotadas e as mudanças no padrão de distribuição de recursos. Por exemplo, desde 2004 o Iraque tornou-se o maior receptor mundial de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e o Afeganistão foi subindo posições no ranking mundial dos beneficiários deste auxílio, assumindo o segundo lugar a partir de 2008. Entre 2005 e 2009, o Iraque e o Afeganistão absorveram entre 10% e 16% do montante global destino à Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012).

mais recursos para os Estados falidos que se relacionavam com o esforço de combate ao terrorismo transnacional.

Esta dinâmica pode ser observada, por exemplo, por meio do relatório *Fragile States Strategy* (2005), da USAID. Neste documento consta que os Estados falidos ou frágeis têm se apresentado como um problema crescente desde o fim da Guerra Fria, mas que, após os atentados de 11/09, eles deveriam ser reconhecidos como "fonte das ameaças de segurança mais prementes" aos EUA. Não por acaso, estava explícita no relatório a ideia de que "talvez não haja um assunto mais urgente que a USAID enfrente do que os Estados frágeis" (USAID, 2005, p. 1).[11]

Como corolário, a USAID afirmava que se utilizaria do seu amplo *know-how* em processos de ajuda humanitária e transformação pós-conflito para lidar com as vulnerabilidades ou efetiva crise enfrentadas por tais Estados. A performance da agência com essa questão pode ser exemplificada pelo fato de que em 2006, após os primeiros anos da Guerra ao Terror, cerca de 95% da ajuda externa consumida pelo Iraque era enviada pelos EUA (no caso do Afeganistão esse percentual era de 51%) (OECD, 2008). Ao final do governo Obama, os EUA ainda destinavam ao Afeganistão quase o dobro do montante alocado para o Quênia, o segundo Estado falido que mais recebia a ajuda externa norte-americana (D'ALELIO, 2018). Em 2016, os EUA mantiveram-se como o maior doador de ajuda externa para Estados falidos (ibidem).

Vale ressaltar que a utilização das denominações *Estado falido ou frágil* no contexto da Guerra ao Terror não estava limitada a instituições estritamente norte-americanas. Sanahuja e Schünemann (2012) atentam para o fato de que nesse período ascenderam definições como a do Banco Mundial, para o qual os "Estados frágeis" eram uma fonte potencial de instabilidade e insegurança regional e global. Segundo James Wolfensohn, enquanto presidente desta instituição, a missão de redução da pobreza era mais importante do que nunca, uma vez que esses Estados ofereciam um terreno de reprodução propício para o terrorismo. Este tipo de concepção coexistia com definições mais amplas, que enfatizavam a dimensão do desenvolvimento e da segurança humana. Por exemplo, para o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um Estado é "frágil" quando em suas estruturas não existe a

[11] Vale ressaltar que os EUA raramente desvinculam a sua própria segurança de sua política de ajuda externa, sendo um dos principais doadores que mais explicitamente vinculam a fragilidade de outros Estados às suas preocupações domésticas. Assim, a intenção da atual agenda voltada aos Estados falidos ou frágeis não é significativamente diferente de algumas políticas que o governo norte-americano produziu durante a Guerra Fria, como a Lei de Segurança Mútua (1951) – que buscava unir problemas militares e econômicos com assistência técnica – ou os programas de ajuda no Vietnã na década de 1960 e na América Central na década de 1980 (CAMMACK et. al., 2006, p. 31).

capacidade ou vontade política para fornecer as funções básicas necessárias para reduzir a pobreza, promover o desenvolvimento e garantir a segurança e os direitos humanos do seu povo.

Tais definições estavam permeadas pelo entendimento, especialmente por parte de aliados dos Estados Unidos, de que o risco gerado à segurança internacional por esse tipo de instabilidade justificaria a cooperação mais "consistente" por parte da comunidade internacional. Conforme sugere a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, 2007), no informe "Princípios para um Bom Engajamento Internacional em Estados Frágeis", os atores externos devem se coordenar em prol da provisão de assistência direta para viabilizar as estratégias governamentais nos países que não possuem capacidade para garantir a segurança e o desenvolvimento.

Nesse sentido, a narrativa de securitização no pós-11/09 teria afetado, inclusive, as práticas relacionadas às concepções de *construção da paz* e *segurança humana*, a fim de subordiná-las, de forma mais efetiva, às necessidades de estabilização derivadas da Guerra ao Terror. Em consequência, a *construção da paz* teria se tornado um conceito e uma prática ainda mais debatida e contestada, por ser mais sujeita às dinâmicas de securitização guiadas por distintos projetos políticos. Além disso, foram fortalecidas algumas condicionalidades específicas nas ajudas externas, normalmente ligadas a objetivos como o controle de armas, a luta contra o terrorismo ou controle migratório "na origem", sob a justificativa de que seriam ações imprescindíveis aos processos de desenvolvimento dos países fragilizados.

Diante desse cenário, foi divulgado, em 2005, o primeiro Índice de Estados Falidos, elaborado pelo Fundo para a Paz e Política Internacional (FFP) e publicado pela revista *Foreign Policy*.[12] Desde esse período, o referido índice tem sido publicado anualmente, tornando-se uma metodologia amplamente utilizada para a definição e avaliação do nível de falência estatal no sistema internacional.[13] Esse processo de identificar, classificar e ranquear Estados falidos, envolvendo a produção de indicadores para medir graus e dimensões da fragilidade/falência, permitiria propor as "melhores soluções" para "consertá-los", isto é, fornecer-lhes

[12] Segue a lista dos doze indicadores utilizados para a compilação dos índices individuais que compõem o ranking dos Estados Falidos: Aparato de Segurança; Elites Facciosas; Retaliação entre grupos; Economia; Desigualdade Econômica; Emigrações e fugas de cérebros; Legitimidade do Estado; Serviços Públicos; Direitos Humanos; Pressões demográficas; Refugiados e deslocados internos; Intervenção externa.

[13] O Banco Mundial, o Fundo para a Paz e a OCDE empregam métricas diferentes para medir vários aspectos da falência/fragilidade. Mesmo assim, há uma considerável sobreposição em relação aos indicadores avaliados e a listagem de países frágeis produzidas por cada um (D'ALELIO, 2018).

as instituições, normas e práticas adequadas de “boa governança” (HEINE; THOMPSON, 2011, p. 5).

Essa renovada produção de conceitos e indicadores associados à definição de falência e fragilidade estatal seriam exemplos da potencialização da intersecção entre as agendas de desenvolvimento e segurança. Isso porque a instabilidade e violência que caracterizariam esses Estados “não funcionais” (CRAMER, 2006) demonstrariam como neles não haveria um desenvolvimento sustentável que propiciasse uma sociedade segura e estável, da mesma forma que não haveria um ambiente de segurança e paz que garantisse um desenvolvimento a longo prazo. Essa dinâmica comprovaria, para autores como Rotberg (2004), a existência de uma relação causal entre o fracasso estatal e a proliferação de grupos terroristas e outras ameaças à estabilidade do sistema internacional. Por consequência, uma profunda problemática estrutural de pobreza e ausência de governança foi sendo cada vez mais encarada como uma questão de segurança, não só humana, mas também, e acima de tudo, como uma ameaça à paz e segurança em âmbito global.

A securitização da fragilidade desses Estados legitimaria a demanda por intervenções externas, nos moldes de um “novo imperialismo liberal” (COOPER, 2000), repleto de benevolência frente à moderna “missão civilizatória” de introduzir a paz, a segurança e o desenvolvimento onde ainda persistiria a “barbárie”. Na concepção de Aureo de Toledo Gomes (2020, p. 180), esse discurso em torno dos denominados “Estados Falidos” possui semelhanças com as teses de caráter colonial construídas pelos colonizadores no passado. Inspirado pelas obras de Edward Said e Homi Bhabha, interpreta que a similaridade entre os discursos provém do “reconhecimento e repúdio de diferenças raciais, culturais e históricas”. Nesse sentido, a função do Discurso Colonial, especialmente nos escritos de Bhabha, possui como função estratégica exercer controle e vigilância em torno do que o pensador indiano denomina de “povos sujeito”, isto é, em relação àquelas “populações subjetificadas a partir do discurso colonial”.

Esses povos tratados como “selvagens”, “bárbaros”, “incivilizados” remetem ao discurso civilizacional utilizado por diversos colonizadores ao longo dos séculos. Pressupõem-se, no entanto, que esses indivíduos que destoam da normalidade ocidental podem se tornar parte da civilização. Em vista disso, as intervenções aos Estados Falidos serviriam para normalizar essa situação. Segundo Toledo Gomes (2020, p. 184),

> se a intervenção no Discurso Colonial era justificada pela tentativa de se educar os “povos degenerados”, no discurso sobre o fracasso estatal a intervenção seria explicada e incentivada com base na existência de “instituições degeneradas”. Por conseguinte, se no Discurso Colonial a diferença era articulada entre raças e etnias, agora os contrastes e variações são, por exemplo, entre

> indicadores econômicos (como expectativa de vida e taxas de analfabetismo que representariam o mau funcionamento institucional dos países), ou mesmo a presença ou ausência de regras institucionais democráticas que incentivariam a resolução das tensões sociais via urnas e não mais via armas.

Ao lado do entendimento de que os Estados falidos e frágeis contêm *capacity-problems* (GOMES, 2014) – que os impediriam de lidar de forma apropriada com as complexas limitações no âmbito econômico, social e político – estaria a perspectiva de que eles precisam passar por processos de intervenção "modernizadora". Por trás de termos como "liberalização econômica", "democratização política" ou "boa governança", as intervenções em Estados considerados falidos ou frágeis refletiriam a constante tentativa de ocidentalização do mundo em certos parâmetros político-econômicos julgados como mais adequados e avançados pelos atores mais influentes da chamada comunidade internacional (SEGUY, 2014). "Daí esta narrativa, profundamente enraizada no conceito ocidental de 'paz liberal', ter sido questionada como uma atualização da ideologia imperialista, adaptada às condições do século XXI" (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012, p. 52).

Dentre as análises que ascenderam no pós-11/09 e continham lições que deveriam ser observadas ao se avaliar a recuperação dos chamados Estados falidos, é possível mencionar o livro "State Failure, Sovereignty And Effectiveness" (2004), de Gérard Kreijen. Especificamente no capítulo "A Little Order", o autor destaca que a redução das fragilidades de tais Estados requer um processo de "pacificação" (*pacification*, no original). Para Kreijen (2004, p. 299), essa é uma "necessidade prática", pois "sem pacificação o monopólio do uso legítimo da força não pode se materializar". Ao relembrar a análise weberiana do Estado Moderno enquanto ente centralizador da violência que pode ser legitimamente exercida, Kreijen afirma que sem um tal monopólio não há perspectivas de estabelecer o controle político necessário para que um Estado seja minimamente viável. Assim, para o autor, a "cura dos males" que promovem as fragilidades de um Estado falido deveria começar pelo "uso da força" em prol de um processo de pacificação, ou seja, para "salvar Estados falidos deve-se começar com o derramamento de mais sangue" (ibidem). Além disso, a recuperação dos Estados falidos requeriria uma "re-colonização benigna", uma vez que "o colonialismo evolucionário tem de ser retomado onde a precipitada descolonização o deixou, há cerca de quarenta anos" (ibidem).

No mesmo período em que Kreijen demandava a pacificação de Estados falidos, Francis Fukuyama lançava o seu livro Construção de Estados (2005), conforme mencionado na introdução deste texto. Na referida obra, o autor afirma

que os Estados falidos representavam a maior ameaça à governança global no século XXI, por serem a origem de ameaças como o terrorismo internacional, a pobreza extrema, as epidemias em larga escala, as violações aos direitos humanos, os tráficos transterritoriais e as migrações em massa. Diante do risco que essas "falências" estatais representavam, qualquer solução devida exigiria a atuação conjunta da comunidade internacional no sentido de construir capacidades mínimas de governo nos países assolados por tais processos, fosse criando novas instituições governamentais ou fortalecendo as já existentes.

> Embora o poder militar convencional tenha sido suficiente para algum propósito [...] os problemas estruturantes causados por Estados falidos ou por uma governança fraca podem apenas ser resolvidos com base em esforços de longo prazo capitaneado por potências externas, para reconstruir instituições estatais que lhes sejam próprias. (FUKUYAMA, 2006, p. 2).

Para Fukuyama (2005), essas imprescindíveis intervenções internacionais não representariam um questionamento ao princípio da soberania no sistema internacional, já que tais Estados falidos/fragilizados não possuiriam as condições fundamentais para que pudessem demandar o preceito do autogoverno. Na verdade, apenas a ajuda oferecida pelos Estados já consolidados transformaria as unidades políticas vulneráveis em democracias habilitadas a garantir a governança interna. Por consequência, a intervenção da comunidade internacional possibilitaria, segundo tal argumentação, o estabelecimento das condições mínimas para o exercício da soberania por parte dos Estados fragilizados, o que asseguraria uma estabilização mais consistente não apenas daquela sociedade em específico, mas do sistema internacional como um todo.

O debate apresentado em *Construção de Estado* retoma esta discussão, ao alertar para os alegados perigos trazidos pelas unidades políticas fragilizadas, as quais não manteriam condições de assegurar a sua governança interna, trazendo riscos à ordem internacional. Sendo assim, Fukuyama é um dos exemplos mais rememorados de como a perspectiva tradicional das Relações Internacionais define os Estados falidos enquanto entes "desviantes" e "atrasados", em distinção ao comportamento "moderno" e "progressista" que definiria, em diferentes níveis, seus pares nas relações internacionais. Análises que se assemelham aos escritos do nipo-estadunidense apontam para a reconstrução desses Estados como solução para o aspecto "anárquico" que os caracterizaria, já que eles não teriam cumprido a sua missão de garantir a "paz civil". Tal percepção dualista cria, segundo Moreno (2015), condições favoráveis para as práticas intervencionistas, justificadas pela desordem, vulnerabilidades e violências que marcariam essas sociedades. Assim, a "literatura sobre Estados falidos (re)produz o Estado Moderno como um ideal

regulatório, obscurecendo seu caráter contingente e sua base violenta" (MORENO, 2015, p. 83).

Diante disso, no próximo tópico serão feitas menções de caráter pontual a alguns fundamentos das teorias (neo)realista e (neo)liberal, como forma de demonstrar como essas perspectivas operam e legitimam a separação das esferas da política doméstica e internacional. O fato de representantes contemporâneos dessas teorias concentrarem suas proposições na necessidade de (re)construções de Estados como sinônimo da garantia de paz civil (em contraposição à anarquia que marcaria a realidade internacional) demonstra o quanto elas possuem um olhar restrito sobre os fluxos e dinâmicas transterritoriais que borram as fronteiras entre o interno e o externo. Na perspectiva que permeia este texto, uma visão mais complexa e integrada, que problematize a dualidade entre o "dentro" e o "fora", ajuda a desmistificar a perspectiva de que a falência e fragilidade é revertida a partir da "correção" de falhas domésticas no processo de consolidação estatal.

A concepção de Estado falido e a essencialização do contratualismo nas Teorias Tradicionais das Relações Internacionais

Parte das reflexões realizadas por autores como Fukuyama retoma e remodela alguns preceitos que permeiam os debates sobre as relações internacionais desde as primeiras cátedras universitárias dedicadas às RI, ainda no período de rescaldo da Primeira Guerra Mundial. O cenário geral desse conflito promoveu uma grande reação pacifista, fazendo com que o liberalismo (ou idealismo) fosse considerado a postura teórica preponderante entre o final da década de 1910 e o início da década de 1930. Dentre as preocupações centrais que atravessavam esses debates destacava-se a busca pela compreensão das causas da guerra e a instituição de mecanismos para evitá-la. Autores como Norman Angell[14] e o ex-presidente norte-americano (entre 1913 e 1921), Woodrow Wilson,[15] ascendiam como as principais referências do que era apresentado como o marco inicial da área acadêmica das RI. Sob forte influência da obra "A Paz Perpétua", de Immanuel Kant, a vertente liberal avistava relações internacionais mais pacíficas, a partir da ampliação de práticas como a segurança coletiva, o

[14] Mesmo antes da Primeira Guerra Mundial, Angell, no livro "A Grande Ilusão" (1910), afirmava que a guerra era uma "ilusão de ótica", por não trazer benefícios em um mundo cada vez mais interdependente, enquanto a paz traria vantagens concretas, sendo uma opção racional, não uma escolha baseada na moral.

[15] Ao sugerir metas em prol da paz mundial (*Os 14 Pontos de Wilson*), Woodrow Wilson influenciou as negociações realizadas em Versalhes ao final da Primeira Guerra Mundial, o que resultou na criação da Liga das Nações, em 1919.

estabelecimento de normas internacionais comuns e a livre circulação de produtos e pessoas.[16]

O liberalismo internacionalista não evitou as políticas de interesse nacional e expansionistas que culminaram na Segunda Guerra Mundial. Os fracassos da Liga das Nações em lidar com as crises de segurança internacional até meados da década de 1930 demonstraram, segundo seus críticos, a fragilidade da proposta liberal ao se fiar no compromisso espontâneo dos Estados com valores universais pacifistas regulados pelo Direito Internacional. O primeiro autor a desaprovar o liberalismo do entreguerras foi o historiador Edward Carr. No livro "Vinte Anos de Crise 1919-1939", Carr (2001) afirma que a perspectiva liberal nas RI era muito prescritiva, normativa e ignorava a realidade dos fatos. Isto porque o liberalismo (chamado por ele de "utopismo") analisava a política internacional como ela *deveria ser* (ao prescreverem uma paz positiva, mais duradoura), não como ela *efetivamente era* (permeada pelas relações de poder e pela ausência de uma autoridade militar superior que as regulasse).

Edward Carr é comumente vinculado à perspectiva realista por desqualificar o cosmopolitismo liberal no período entreguerras. Todavia, ele não tinha um projeto de produzir uma teoria realista. Esta tarefa foi efetivamente assumida por Hans Morgenthau, a partir do livro "A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz", editado em 1948, enquanto ele trabalhava como consultor da equipe de Planejamento Político no Departamento de Estado norte-americano. Esta obra potencializou a disputa entre as escolas liberal e realista, no que ficou definido como o "primeiro grande debate" das Relações Internacionais. Segundo Morgenthau (2003), ao desconhecerem a realidade do sistema internacional (marcado pelas relações de poder), as propostas liberais seriam perigosas para a manutenção da ordem entre os Estados, pois sugeriam soluções não factíveis para a obtenção da paz. Em um mundo sem uma autoridade central, as políticas externas deveriam estar alinhadas com a ideia de interesse nacional, se concentrando em maximizar ganhos e minimizar os riscos. Para o autor, o equilíbrio de poder entre as principais potências mundiais seria a melhor forma de anular parcialmente a possibilidade de conflitos significativos nas relações internacionais.

Apesar da diversidade de autores e vertentes que compõem a Escola Realista de RI a partir do início do século XX, esse conjunto é perpassado por algumas premissas dominantes. A partir da apropriação de pensadores clássicos

[16] Não obstante, vale destacar que foi justamente durante o governo de Woodrow Wilson que foi iniciada, em 1915, uma longa intervenção militar norte-americana no Haiti, a qual perdurou até 1934. Poucos anos antes de propor a criação da Liga das Nações – enquanto forma de assegurar garantias mútuas de independência política e integridade territorial dos grandes e pequenos Estados, dentre outras funções – Wilson autorizou a violenta e espoliativa ocupação do território haitiano.

como Tucídides, Maquiavel e, especialmente, Hobbes, as análises vinculadas a essa vertente teórica retroalimentam alguns axiomas, com destaque para as concepções de sobrevivência, poder, medo e anarquia internacional. Se no plano interno a constituição do Estado Moderno (o *Leviatã*, de Hobbes) colocaria fim ao caos promovido pela ausência de um poder centralizado – o "estado de natureza hobbesiano" – no âmbito externo não seria possível uma solução tão efetiva, tendo em vista a impossibilidade de estabelecimento de um soberano supremo que tivesse o monopólio do uso legítimo da força.

Diante dessa anarquia incontornável que marcaria a relação entre os Estados, o equilíbrio de poder entre esses entes no sistema internacional resultaria na paz possível dos Realistas. Vale ressaltar que o conceito de equilíbrio de poder permaneceu como elemento basilar nas tentativas de atualização da argumentação Realista ao longo do século XX. Por exemplo, é possível encontrar a atualização dessa concepção no realismo estrutural de Kenneth Waltz ("O Homem, o Estado e a Guerra", de 1959, e "Teoria das Relações Internacionais", de 1979), no neorrealismo de Samuel Huntington ("O Choque de Civilizações", de 1996), no realismo ofensivo de John Mearsheimer (*The tragedy of great powers politics*, de 2001) e no realismo neoclássico de Stephen Walt (*The Enduring Relevance of the Realist Tradition*, de 2002).

No caso da Teoria Liberal das RI, apesar do enfraquecimento sofrido após a eclosão da Segunda Guerra Mundial, esta perspectiva teórica não esteve afastada do *mainstream*, recebendo, inclusive, nova força após a década de 1970, a partir da análise neoliberal de autores como Joseph Nye (1977), Robert Keohane (1977), Richard Rosecrance (1986) e, mais recentemente, o já mencionado Francis Fukuyama (1992; 2005). Assim, como ocorre com o realismo, também há a dificuldade de tratar o liberalismo, incluindo suas readequações e subdivisões, como uma tradição coerente e unificada, dificultando possíveis tentativas de síntese plena. Todavia, há alguns "valores e conceitos centrais que definem uma perspectiva comum para a grande maioria dos pensadores liberais" (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 58), a exemplo da preocupação com a ideia de "cosmopolitismo kantiano", a partir da defesa de uma nova configuração das relações internacionais que ressignifique a máxima realista de que os Estados atuam como entes autônomos e egoístas na política externa, isto é, baseada num jogo de "soma zero" (no qual para um ganhar outros precisam perder), mas pela ideia de atuação conjunta, compartilhada e coletiva, em prol de uma paz mais duradoura.

Uma apropriação controversa do cosmopolitismo kantiano, realizada pela Escola Liberal especialmente a partir do final dos anos 1970, afirma que as

democracias são menos propensas à guerra. Esta leitura da obra kantiana pressupõe, conforme alerta Rodrigues (2010, p. 77), que o autor era um defensor de uma "federação entre democracias", ou ainda, de uma "democracia universal". Nas últimas décadas do século XX, diversos representantes do internacionalismo liberal, como Francis Fukuyama, forneceram ênfase à chamada "teoria da paz democrática", por meio da qual se afirmava que os Estados democráticos seriam mais cooperativos e menos propensos a iniciarem enfrentamentos (inclusive não combateriam entre si).

Essa perspectiva tornou-se recorrente em intervenções internacionais no pós-Guerra Fria, especialmente naquelas que contaram com a participação norte-americana (direta ou indireta). A ideia do *destino manifesto* dos Estados Unidos de levarem o modelo democrático-liberal ao restante do mundo possui procedências que remetem ao século XIX. Contudo, a idealização da democracia-liberal como padrão a ser seguido ganhou novos contornos após o final da década de 1980, quando a ausência de democracia nos moldes ocidentais em alguns Estados foi mais efetivamente destacada como ameaça à segurança internacional. A *teoria da paz democrática* atravessou, por exemplo, as justificativas de estabilização e (re)construção de Estados falidos ou frágeis.

À primeira vista, destaca-se o fato de que os liberais vislumbram a superação da anarquia internacional a partir da ampliação das leis, regimes e organizações internacionais, como fiéis depositários da perspectiva kantiana da paz perpétua. Da mesma forma que o uso da *razão* teria levado a população a *assumir* o Estado como melhor forma de organização social para o estabelecimento da paz civil, também os Estados poderiam aplicar essa racionalidade para a obtenção da estabilidade internacional. Enquanto isso, os herdeiros do realismo hobbesiano não seriam entusiastas dessa paz positiva proposta pelos liberais, ao entenderem que a solução adotada internamente, no âmbito estatal, não poderia ser transportada para a realidade externa, justamente pela ausência de um ente que concentre a capacidade de soberania no plano internacional.

Se, ao analisarem o plano externo, liberalismo e realismo apresentam-se como perspectivas concorrentes, no plano interno essas escolas são convergentes quanto à ideia de que a paz civil foi garantida pela ascensão do Estado Moderno. Por meio do discurso do contrato social, tanto o súdito hobbesiano (obediente ao rei) quanto o cidadão kantiano (obediente à lei) optariam pelo Estado de forma livre, racional e espontânea, em oposição à violência generalizada que marcaria o estado de natureza.

A argumentação contratualista, posteriormente absorvida pelas teorias de RI, idealizaria a oposição entre *estado de natureza* e *estado de sociedade* ao tratar do *ingovernável* que caracterizaria a relação *entre* os Estados (RODRIGUES, 2010; 2013). O monopólio estatal da violência teria propiciado a *paz civil* internamente, afastando a possibilidade de conflitos constantes para o além-fronteiras. As relações internacionais seriam, dessa forma, moldadas pela ausência da centralização de poder coercitivo, como uma antítese dos bolsões de paz que caracterizariam os Estados.

Obviamente isso não implica que não haja o exercício da violência no âmbito interno – pelo contrário, a violência exercida internamente pelo Estado é apresentada como legítima e, quando convém, necessária. Não por acaso, um dos critérios para determinar se um Estado deve ser considerado frágil ou falido é a sua incapacidade de manter o monopólio da violência. As guerras são vistas, nessa perspectiva, como "acontecimentos exteriores à política, possíveis de eclodir apenas no espaço extra-político das relações internacionais. Liberalismo e realismo, ainda que em competição, estariam de acordo com o princípio de que a "*política é paz*" (RODRIGUES, 2010, p. 21-22) – uma paz garantida pela violência do Estado –, enquanto as relações internacionais ainda são marcadas pela possibilidade de guerra.

Nos debates mais tradicionais das Relações Internacionais após a década de 1970, o neorrealismo e o neoliberalismo também se afirmam como inconciliáveis, assim como sustentavam os autores que os precederam, essas perspectivas mostravam-se "cada vez mais compatíveis", ao comungarem "o programa de pesquisa racionalista, a concepção de ciência e a disposição para operar sob a premissa do estruturalismo (Waltz) e investigar a evolução da cooperação, e determinar se as instituições importam (Keohane)" (WAEVER, 1996, p. 163). Para além disso, ao proporem a renovação das teorias clássicas das RI, o debate *neo-neo* reafirmou o Estado como fato incontornável, tratando-o de forma a-histórica, como instituição fundamental e inquestionável para a garantia da paz, naturalizando-o enquanto organização política que garantiria às coletividades o direito à vida e à propriedade privada. As teorias de RI permaneceriam fornecendo, portanto, um protagonismo ilibado ao Estado, o que acabaria por legitimar a sua própria existência e a forma como se relaciona com seus pares no sistema internacional (ASHLEY, 1984).

Tanto o neorrealismo quanto o neoliberalismo não abolem os discursos de RI que se caracterizam pela "transferência das contradições presentes dentro das comunidades políticas para a esfera externa, [...] legitimando a existência de um

poder estatal soberano e unificado para manter o interno separado do externo" (RESENDE, 2012, p. 363). Nesta dinâmica, atribui-se, "simultaneamente, ao Estado um elenco de características positivas, e à anarquia, seus opostos negativos" (ibidem). Assim, neorrealismo e neoliberalismo comungam da mesma concepção da vida política ancorada no contratualismo e permaneceriam sustentando a existência de dois planos distintos – o doméstico e o internacional. Ambos teriam falhado em quebrar a concepção dicotômica entre o "dentro" e o "fora" (*inside* e *outside*), ao sugerirem que o ambiente internacional não é apenas diferente, mas uma negação da dinâmica nacional (HANSEN, 2005; WALKER, 2013).

As concepções realistas e liberais seguem elaborando paradigmas universais que tentam reafirmar *porque* as relações internacionais são ou devem ser tratadas a partir da perspectiva da manutenção do sistema estatal. Concepções como o "fim da história", o "choque de civilizações" ou "Estado falido" retomam a antiga tarefa da teoria política moderna de indicar a melhor forma de conduzir o Estado e o sistema estatal. Conforme alerta Rocha (2009, p. 1), esses são conceitos nebulosos, ao indicarem que a falência de alguns Estados pressupõe a necessária aplicação de parâmetros pautados no que seria um Estado "bem-sucedido", modelo baseado por "constrições territoriais e por características inerentes às instituições típicas das democracias liberais ocidentais".

Conforme alerta Moreno (2015), a literatura sobre Estados falidos busca reproduzi-los enquanto entes "desviantes", caracterizados por uma "anarquia doméstica" que os torna "falhos" e "atrasados", em distinção ao comportamento "moderno" e "progressista" que marcaria outros membros da comunidade internacional. Tal percepção dualista cria, segundo a autora, condições favoráveis para as práticas intervencionistas, implementadas por agentes "benevolentes" quanto à desordem, vulnerabilidades e violências que marcariam os Estados falidos. Mais do que isso, há uma inversão oportunista da divisão entre interno (paz civil) e o externo (anarquia), como forma de legitimar as missões de estabilização e reconstrução do Estado. Isto porque a imagem tradicional de um sistema internacional anárquico, em contraposição a um Estado ordenado, é substituída, no caso dos Estados falidos, pela ideia de que há uma anarquia doméstica, a qual pode ser revertida por meio do que há de "modernizador" no domínio internacional. Assim, a "literatura sobre Estados falidos (re)produz o Estado Moderno como um ideal regulatório, obscurecendo seu caráter contingente e sua base violenta" (ibidem, p. 83).

Em consequência, essa visão do vínculo entre o Estado e as relações internacionais emprega uma compreensão restrita sobre alguns elementos que podem ser importantes para a análise de questões como os Estados falidos. O fato de representantes dessas teorias – tais como Fukuyama (2005), Rotberg (2004) e Kreijen (2004) – concentrarem suas análises na necessidade de (re)construções de Estados como sinônimo da garantia de paz civil em âmbito doméstico, gera-se um olhar menos atento sobre diversos fluxos e dinâmicas transterritoriais que borram as fronteiras entre o interno e o externo.

A defesa das intervenções internacionais para a estabilização e (re)construção de Estados falidos renova o argumento retórico de “harmonização” de conflitos e “reconciliação” social em nome de uma “ordem ideal”, que teria sido abalada ou impossibilitada exclusivamente por insurgências internas. Nesses discursos são excluídos os efeitos históricos sofridos pelos Estados falidos em relação às relações de poder e contradições que caracterizam a estrutura do sistema internacional contemporâneo. Nessa perspectiva, as operações de estabilização e (re)construção de Estados falidos podem ser compreendidas como “mecanismos disciplinadores” por meio dos quais diversos países, organizações internacionais (em especial a ONU) e organizações não-governamentais tentam “supervisionar e normalizar aqueles Estados que se desviam do consenso normativo contemporâneo centrado na democracia liberal” (MORENO, 2011, p. 392).

Ao se comprometerem com a supervisão e controle sobre essas populações, os diversos atores que conformam as operações de *peacebuilding* colocam em prática um arranjo de saberes e procedimentos voltados ao gerenciamento da vida dos indivíduos que compõem essas sociedades (MACIEL, 2018). Dito de outra forma, as operações voltadas à (re)construção de Estados objetivam modificar e governar as sociedades que as recebem, o que também pressupõe a transformação do comportamento e das ações das populações envolvidas (DUFFIELD, 2001). Não por acaso, as ações de intervenção não envolvem somente o uso da força militar, sendo imprescindível, para o processo de “resgate” desses países, uma série de ações de ajuda financeira externa e de cooperação associadas a reformas políticas e econômicas, colocadas em prática por múltiplos atores da comunidade internacional. Concepções como Estado falido podem, dessa forma, serem compreendidas enquanto componentes de um pacote mais amplo de governança liberal que abrange não somente um modelo de gestão de conflitos, mas também de gestão mais plena da própria lógica do ordenamento interno (GOMES, 2014).

O discurso da (re)construção de Estados falidos ofusca alguns elementos inerentes à sua prática: tal processo implica o derramamento de muito sangue em prol da acomodação da violência interna (violência previsível, controlada, calculada, mas nunca ausente), sem mudanças estruturais no que tange a inserção dessas sociedades na realidade internacional vigente. Dessa forma, o discurso da (re)construção de Estados falidos dissimula, como diria Foucault (1999), uma "guerra silenciosa", visto que os Estados (em conjunto com demais atores) não fazem cessar os conflitos cotidianos. Pelo contrário, tais embates estão presentes no dia-a-dia supostamente pacificado (ou em processo de pacificação) dentro das fronteiras nacionais, mesmo que sob novas roupagens. Portanto, as missões de (re)construção de Estados falidos não instalam a paz civil, mas reinscrevem as guerras cotidianas em outros termos, em níveis aceitáveis à ordem internacional almejada.

Os Estados considerados falidos são alvos, portanto, de missões e programas para formar condutas passíveis de "adaptação aos fluxos produtivos contemporâneos, capacitando (indivíduos, governos, ONGs, empresas) para a democracia e para o capitalismo transterritorial e, concomitantemente, reduzindo resistências e contestações" (RODRIGUES, 2013, p. 153). Diante dessa dinâmica, é possível observar que a atuação da comunidade internacional é atravessada por certa "doutrina do choque" – parafraseado Naomi Klein (2008) –, no sentido de que uma série de medidas "contundentes" seria o único caminho possível para a promoção de um efetivo "recomeço" para determinadas sociedades. Não por acaso, por meio do conceito de Estado Falido clama-se por intervenções como se não houvesse ingerências precedentes, as quais foram determinantes para as violências que caracterizam as sociedades vistas como "falidas".

Nesse sentido, a (re)construção de Estados falidos pode ser vista, a partir de uma mirada crítica, enquanto um dos instrumentos da exportação de determinado modelo de Estado democrático-liberal, estando inserida nas novas justiticativas que reabilitam o poder de ingerência. Não é mero acaso, portanto, que tal concepção encontre importantes procedências após o final da Guerra Fria e tenha sido potencializada no contexto da Guerra ao Terror, no qual ganhou nova força o discurso da ação conjunta em nome de valores universais e da superação dos conflitos que afetavam a ordem mundial. A estabilização e subsequente exportação do modelo democrático aos Estados falidos carregariam um "dom" de "humanizar" o capitalismo. Isto porque tais operações instalariam um regime mais "afeito" aos Direitos Humanos e equacionariam as forças e conflitos que atravessam aquelas sociedades, de tal forma que se idealiza a possiblidade de uma vida segura, com inclusão econômica e social, caso o Estado aproveite os

“ensinamentos” da missão de paz e os cidadãos aprimorem devidamente o seu capital humano.

Em suma, ao propor a (re)construção de Estados falidos a partir do modelo da paz liberal como forma de fortalecimento da segurança internacional, Fukuyama insere-se na linhagem dos autores que buscam “modernizar” as correntes clássicas das Relações Internacionais, mas que permanecem voltados a um ideal “pacificador” da política estatal, negligenciando a dinâmica dos múltiplos conflitos que a conforma. Nesta perspectiva, “Estado e política seriam, respectivamente, o instaurador e a situação de paz” (RODRIGUES, 2013, p. 119), fosse a paz positiva dos liberais ou a negativa dos realistas.

As perspectivas analíticas que propagam a reconstrução de Estados falidos como solução para a segurança global acabam por negligenciar qualquer possiblidade de problematização ou contestação quanto à forma como tais entes se estruturam e se relacionam na contemporaneidade. Em consequência, a noção de Estado falido pode ser vista como um exemplo de como o Estado, na perspectiva de Ashley (1984, p. 238), permanece como “uma questão sobre a qual os teóricos vão consensualmente concordar, e não como uma relação problemática cuja aceitação consensual precisa de explicação” (ibidem).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o contexto da Guerra ao Terror, assiste-se ao interesse renovado em Estados denominados como falidos ou frágeis. A partir dos primeiros anos do século XXI, autores como Francis Fukuyama deram nova ênfase às discussões sobre falência e fragilidade estatal que haviam ascendido no imediato pós-Guerra Fria. Apesar da grande multiplicidade de definições sobre Estados falidos e frágeis, elas são atravessadas pela perspectiva comum de que tais entes seriam incapazes de fornecer segurança e outros serviços públicos aos seus próprios cidadãos, o que os tornaria abrigo conveniente para uma série de ameaças à segurança da comunidade internacional como um todo (com destaque para o terrorismo, o crime organizado internacional e as migrações em massa). Tais vulnerabilidades reais ou potenciais demandariam a atuação conjunta da comunidade internacional em prol da reconstrução de tais Estados a partir de parâmetros democrático-liberais.

Diante desta dinâmica, neste texto buscou-se discutir como as propostas de (re)construção de Estados falidos ou frágeis almejam “modernizar” as correntes clássicas das Relações Internacionais, voltando-se a um ideal “pacificador” da política estatal. Ao reiterarem a tradição contratualista, (neo)realismo e (neo)liberalismo advogam que os Estados falidos seriam uma representação

contemporânea do “caos hobbesiano”, sendo necessário, dessa forma, ampliar o poder de ação de intervenções internacionais voltadas ao reestabelecimento do “contrato social” nesses atores vulneráveis.

Todavia, neste texto, buscou-se sugerir como as missões de (re)construção de Estados falidos não instalam a paz civil, mas reinscrevem em outros termos as “guerras cotidianas” que atravessam essas sociedades, inserindo tais conflitos em níveis aceitáveis à ordem internacional almejada. Nesse sentido, houve o interesse em atentar para o fato de que a perspectiva de falência ou fragilidade estatal clama por intervenções internacionais como se não houvesse ingerências precedentes no processo de formação dessas sociedades, as quais foram determinantes para as violências que as caracterizam. Assim, a perspectiva de Estado falido possui um grande potencial em fazer com que tais países sejam mantidos no seu lugar de extrema dependência dentro do sistema capitalista contemporâneo.

Portanto, este artigo foi impulsionado pelo interesse em contribuir com os debates que questionam as premissas epistemológicas e ontológicas que dominam e engessam a produção de conhecimento sobre a realidade internacional. Partindo da problematização do conceito de Estado falido, este texto foi motivado pela disposição em compreender as relações internacionais contemporâneas através de novas miradas, fornecendo espaços para perspectivas que oxigenam as análises sobre a realidade internacional vigente.

REFERÊNCIAS

ALBRIGHT, Madeleine K. Yes, There Is a Reason to Be in Somalia. Opinion, *The New York Times*, 10/08/1993. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1993/08/10/opinion/ yes-there-is-a-reason-to-be-in-somalia.html?scp=2&sq="failed+state"&st=nyt>. Acesso em: 10 ago. 2017.

ARON, Raymond. *Guerra e Paz entre as Nações*. Brasília/São Paulo: Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ASHLEY, Richard K. The Poverty of Neorealism. *International Organization*, vol. 38, n. 2, 1984, p. 225-286.

BICKERTON, Christopher J. State-building: exporting state failure. In: BICKERTON, Chirstopher J.; CUNLIFFE; Philip; GOUREVITCH, Alexander (Ed.). *Politics without Sovereignty: a critique of Contemporary International Relations*. London: University College London Press, 2007, p. 93-111.

BRASIL. O Conselho de Segurança e o Brasil. In: *Revista Verde-Oliva*, Especial Haiti, Centro de Comunicação Social do Exército, Ano XXXVII, Out. 2009.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester/UK: ECPR, 2007.

CAMMACK, Diana; McLEOD, Dinah; MENOCAL, Alina Rocha; CHRISTIANSEN, Karin. *Donors and the ‘Fragile States’ Agenda: A Survey of Current Thinking and*

Practice. Poverty and Public Policy Group Overseas Development Institute, London: UK, Mar. 2006. Disponível em: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1955.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2018.

CARR, Edward H. *Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais.* Brasília/São Paulo: Editora UnB/Imprensa Oficial, 2001.

CHANDY, Laurence; SEIDEL, Brina; ZHANG, Christine. Aid effectiveness in fragile states: How bad is it and how can it improve? *Global Economy and Development*, Brooke Shearer Series, n. 5, dez. 2016. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/global_121616_brookeshearer.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2018.

COOPER, Robert. The Postmodern State and the World Order. *Demos*, 2000.

CRAMER, Christoper. *Civil War is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. London: Hurst & Company, 2006.

D'ALELIO, Drew. US Aid to Fragile States: Where Does the Money Go? *Center for Global Development*, 11/06/2018. Disponível em: <https://www.cgdev.org/blog/us-aid-fragile-states-where-does-money-go>. Acesso em: 05 set. 2018.

DI RAZZA, Namie. *L'ONU en Haiti depuis 2004: ambitions et déconvenues des operations de paix multidimensionelles*. Paris: L'Harmattan, 2010.

DIEHL, Paul. *Peace Operations: War and Conflict in the Modern World*. Malden – USA, Cambridge - UK: Polity Press, 2008.

DUFFIELD, Mark. *Global governance and the new wars. The merging of development and security*. London, New York: Zed Books, 2001.

DUFFIELD, Mark. The new development-security terrain. In: LITTLE, Richard; SMITH, Michael. *Perspectives on World Politics*. 3 ed. London, New York: Routledge, 2006, p. 295-301.

ESTEVES, Paulo; SOUZA, Letícia. A Libéria e a construção do nexo entre segurança e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54, 2, 2011, p. 22-45.

FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade: curso do Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUKUYAMA, Francis. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

GOMES, Maíra Siman. *A "pacificação" como prática de "política externa" de (re)produção do self estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)*. Tese (Doutorado), Instituto de Relações Internacionais (IRI), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), 2014. 271 p.

GROS, Jean-Germain. Towards a taxonomy of failed states in the new world order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly*, n. 17 (3), 1996, p. 455-471.

HANSEN, Lane. R.B.J. Walker and International Relations: deconstructing a discipline. In: NEUMANN, Iver B.; WÆVER, Ole (orgs.). *The future of International Relations*. London/New York: Routledge, Taylor & Francis e-Library, 2005, p. 339-360.

HELMAN, Gerald B.; RATNER, Steven R. Saving Failed States. *Foreing Policy*, n. 89, 1992. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2010/06/15/saving-failed-states/>. Acesso em: 10 ago. 2017.

HEHIR, Aidan. The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 1, n. 3, 2007, pp. 307-333.

HEINE, Jorge; THOMPSON, Andrew S. *Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2011.

HOFFMANN, Florian. Mudança de paradigma? Sobre direitos humanos e segurança humana no mundo pós-11 de Setembro. In: HERZ, Monica; AMARAL, Arthur Bernardes do (orgs.). *Terrorismo e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Edições Loyola, 2010.

KALDOR, Mary. In defence of new wars. *Stability: International journal of security and development*, v. 2, n. 1, 2013.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Poder e interdependencia: la política mundial em transição*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 15-58.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KREIJEN, Gérard. *State Failure, Sovereignty And Effectiveness: Legal Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*. Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

MACIEL, Tadeu Morato. *O papel do Brasil na "pacificação" e reconstrução do Estado haitiano: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais*. Tese (Doutorado), Universidade Federal do ABC (UFABC), 2018. p. 432.

MENDES, Cristiano; GOMES, Aureo de Toledo. Fracasso estatal e soberania: a construção discursiva dos Estados falidos na política externa estadunidense. *Lua Nova*, n. 101, São Paulo, 2017, p. 175-202.

MORENO, Marta Regina Fernandéz y Garcia. *Uma leitura pós-colonial sobre as "novas" operações de paz da ONU: o caso da Somália*. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Instituto de Relações Internacionais, 2011. 455 p.

MORENO, Marta Regina Fernandéz y Garcia. Reversing Polarities: Anarchical (Failed) States versus International Progress. *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, n. 3, São Paulo, set/dec. 2015, p. 64-87. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v9n3/1981-3821-bpsr-9-3-0064.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política Entre as Nações: A Luta Pelo Poder e Pela Paz*. Brasília/São Paulo: Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2003.

NEWMAN, Edward. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World. *Contemporary Security Policy*, v. 30, n. 3, 2009, pp. 421-443.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development. *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States*. Annual Report 2008.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. Development Assistance Committee, april 2007.

RESENDE, Érica Simone Almeida. Richard Ashley: o crítico subversivo e dissidente das Relações Internacionais. In: LIMA, Marcos Costa et al. *Teóricos das Relações Internacionais*. São Paulo: Hucitec-Facep, 2012.

RICHMOND, Oliver. A genealogy of peace and conflict theory. In: RICHMOND, Oliver (ed.). *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. Nova York: Palgrave, 2010.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure? The Case of Haiti*. Paper apresentado em encontro anual da International Studies Association (ISA). Nova Iorque, 15 fev. 2009. Disponível em: <http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/0/3/8/pages310389/p310389-1.php>. Acesso em: 13 mai. 2017.

RODRIGUES, Thiago Moreira de Souza. *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2010.

RODRIGUES, Thiago Moreira de Souza. Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático-policial. In: *Ecopolítica*, nº 5, 2013, p. 115-156.

ROTBERG, Robert. The failure and collapse of nation states: breakdown, prevention, and repair. In: ROTBERG, Robert. (org.). *When states fail: causes and consequences*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

SANAHUJA, José Antonio; SCHÜNEMANN; Julia. El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. In: SANAHUJA, José Antonio (org.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editora Complutense, 2012.

SEGUY, Franck. *A catástrofe de janeiro de 2010, a "Internacional Comunitária" e a recolonização do Haiti*. Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, 2014. 399 p.

SOTOMAYOR, Arturo C. *The Myth of the Democratic Peacekeeper*: *Civil-Military Relations and the United Nations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.

TOLEDO GOMES, Aureo. 'Estados Falidos' enquanto Discurso Colonial. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 8, 2020, p. 165-192.

UNITED NATIONS. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General, adopted by the Summit Meeting

of the Security Council, A/47/277, January 1992. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>. Acesso em: 19 fev. 2016.

USAID, U.S. Agency for International Development. *Fragile States Strategy*. USAID, jan. 2005. Disponível em: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA999.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.

UNITED STATES. *The national security strategy of the United States of America*. White House: Washington D.C., September 2002. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018.

UNITED STATES. *National strategy for combating terrorism*. White House: Washington D.C., February 2003. Disponível em: < https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2018.

UNITED STATES. *The national security strategy of the United States of America*. White House: Washington, D.C., March 2006a. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf >. Acesso em: 13 mai. 2018.

UNITED STATES. *National strategy for combating terrorism*. White House: Washington D.C., September 2006b. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/71803.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

UNITED STATES. *National defense strategy*. White House: Washington D.C., June 2008. Disponível em: <https://archive.defense.gov/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2016.

WAEVER, Ole. The rise and the fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. *International theory: positivism and beyond*. Cambridge University Press, 1996, p. 149-185.

WALKER, Rob B. J. *Inside / Outside: Relações Internacionais como teoria política*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/ Editora Apicuri, 2013.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Gradiva, 2002.