MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

"ESTADOS FALIDOS" ENQUANTO DISCURSO COLONIAL[1]

AUREO TOLEDO

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2012) e professor de Relações Internacionais no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail para contato: aureotoledo@ufu.br

RESUMO: O artigo analisa a categoria "estado falido" conforme apresentada nos documentos de política externa dos EUA durante o governo George W. Bush (2001-2009) com o objetivo de compreender como tal situação foi concebida como um evento de natureza essencialmente doméstica. A hipótese que orienta o trabalho é que mediante premissas do Institucionalismo da Escolha Racional, o dito fracasso estatal pode ser compreendido como decorrente de problemas eminentemente institucionais, sendo julgado à luz do desenvolvimento político e econômico ocidental. Como resultado, temos uma narrativa semelhante à ideia de Discurso Colonial, tal como desenvolvida por Edward Said e Homi Bhabha, que constrói o colonizado como população degenerada cujos problemas se originam de questões raciais e que justificam a conquista e o estabelecimento de sistemas administrativos para controle.

PALAVRAS-CHAVE: estados falidos, política externa dos EUA, discurso colonial.

'FAILED STATES' AS COLONIAL DISCOURSE

ABSTRACT: The article analyses the category of 'failed states' as presented in U.S foreign policy documents produced during George W. Bush's administration (2001-2008) with the purpose of understanding how it was possible to conceive this situation as an event of domestic nature. The hypothesis is that through assumptions based upon rational choice institutionalism, the so-called state failure can be understood as resulting mainly from institutional problems, being judged in light of a Western model of economic and political development. It is an account similar to the idea of Colonial Discourse, as developed by Edward Said and Homi Bhabha, which describes the colonized as a degenerated population whose problems emerge from racial issues that justify conquest and the establishment of administrative systems of control.

KEYWORDS: failed states; U.S foreign policy; colonial discourse

[1] Agradeço aos pareceristas de Monções pelos generosos comentários e importantes apontamentos, os quais contribuíram para o aprimoramento do texto. Como de praxe, eventuais imprecisões e/ou equívocos são de minha exclusiva responsabilidade.

1. Introdução

Visto retrospectivamente, são inequívocos os impactos que a discussão e prática política relativa ao que se convencionou chamar fracasso estatal provocaram nas Relações Internacionais[2]. Decerto que a questão não provocou alterações substanciais no sistema internacional, tampouco na distribuição de capacidades entre os atores internacionais. Todavia, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a constatação de que países outrora relegados poderiam causar danos consideráveis às potências internacionais provocaram inflexões em diretrizes de políticas externas de países e redirecionamentos nas agendas de organismos internacionais.

A existência de guerras civis e de países cujos problemas domésticos afetam o sistema internacional não é novidade alguma na área de Relações Internacionais[3]. Entretanto, se durante a Guerra Fria (1947-1989) tais temas foram ora eclipsados pelos embates estratégico-militares entre EUA e a então URSS, ora compreendidos em boa medida como derivações das disputas entre as superpotências, apenas após o término da bipolaridade é que tais discussões encontraram maior espaço para discussão na agenda internacional. Nessa nova conjuntura, o desengajamento das potências internacionais era parte necessária, mas não condição suficiente, para a compreensão das causas dos principais problemas pelos quais passavam os países do Terceiro Mundo, o que, portanto, levou analistas conhecidos (JACKSON, 1990; KAPLAN, 1994) a apontar a necessidade de investigarmos as origens domésticas das guerras civis e da fragilidade dos estados.

É dentro desse contexto que temos a aparição da categoria analítica Estado Falido e correlatos[4]. Comumente, sua origem é atribuída à ideia de Quase-Estado (*Quasi-State*), de Jackson e Rosberg (1982), posteriormente desenvolvido e aprofundado no livro de Jackson (1990) e que procura compreender um aparente paradoxo sobre os estados pós-coloniais, especialmente os africanos: a despeito

[2] Quando grafado com iniciais maiúsculas, Relações Internacionais faz referência ao campo do conhecimento; quando em minúsculas, relações internacionais exprime seu objeto de estudo.
[3] A guisa de ilustração, desde a obra de Gurr (1970) até o estudo de Kalyvas (2006) tivemos um debate importante sobre a natureza das guerras civis, avaliando, sobretudo, o que levaria um indivíduo a se engajar no combate. Trata-se de uma literatura riquíssima, mas que por motivos de espaço e de recorte do objeto não será aqui abordada.
[4] No decorrer do artigo utilizarei de forma intercambiável as expressões fracasso estatal e falência estatal, Estado Falido e Estado fracassado pois, em boa medida, a literatura sobre o tema os trata de forma similar. Para revisões sobre esta literatura, sugiro Monteiro (2006).

das guerras civis e da pouca projeção de poder sobre seus territórios, condições que outrora teriam levado à dissolução da autoridade política, nenhum país do continente foi dividido ou deixou de existir. Em suma, que condições estariam garantindo a existência de tais países?

A resposta: tratam-se de *Quase-Estados*, isto é, entidades que gozam dos direitos do que o autor chamou de *soberania negativa*, especialmente a não intervenção de terceiros em assuntos domésticos, mas carecem de *soberania positiva*, isto é, os atributos materiais (recursos econômicos e coercitivos) e ideológicos próprios para proverem bens públicos para seus cidadãos. Assim, as causas para o problema em questão poderiam ser encontradas na intersecção entre normas internacionais que garantem a não intervenção de terceiros, e a trajetória histórica dos países africanos pós-descolonização, o que resultaria em pouca ou nenhuma organicidade entre Estado e sociedade.

Todavia, a primeira encarnação própria da categoria "estado falido" na literatura de Relações Internacionais deve-se ao artigo de Helman e Ratner (1993). No trabalho em tela, "estado falido" surge enquanto categoria com o fito de descrever a situação dos países que passam por conflitos civis, privações econômicas e colapsos governamentais e que não teriam mais condições de se sustentarem enquanto entidades soberanas. Com base na situação de países tão distintos quanto Haiti, a ex-Iugoslávia, Somália, entre outros, os autores destacaram o impacto negativo, sobretudo aquele derivado de seu aspecto humanitário, que tal situação acarretaria para o sistema internacional e a necessidade de desenvolvimento de mecanismos institucionais específicos, como novas formas de tutela, para evitar que problemas geograficamente localizados se espalhassem[5].

Após relativo hiato, a segunda encarnação do conceito emergiria devido ao impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Se até então os termos do debate destacavam o impacto regional e a dimensão humanitária do dito

[5] Na esteira do artigo de Helman e Ratner, outros trabalhos procuravam destacar a capacidade analítica da categoria em questão. Jean-Germain Gros (1996), por exemplo, a despeito de apontar as eventuais qualidades do artigo supracitado, questionava o argumento dos autores, alegando que não seria possível colocar lado a lado países tão distintos como Bósnia, Libéria e Somália pelo simples fato de terem tido suas estruturas governamentais destruídas e se as mesmas seriam passíveis de comparação. Contudo, o autor não desconsiderou o termo como irrelevante, pelo contrário, ampliou a conceituação a partir do acréscimo de novas categorias, como Estado Fantasma, Estado Anêmico e Estado Abortado. Por outro lado, a coletânea organizada por Zartman (1995) foi produzida com o intuito de prover maior rigor científico à discussão e mediante estudos de caso de países africanos procurava apontar as principais causas do problema e possíveis caminho para a solução.

fracasso estatal, agora teríamos uma comprovação empírica de que ameaças significativas partiriam do interior dos estados, teriam capacidade para ultrapassar suas respectivas regiões e eventualmente afetar as grandes potências, conduzindo a discussão e prática política internacional para o campo da segurança. Segundo Fukuyama (2005, p. 124):

> Os ataques de 11 de setembro chamaram a atenção para um tipo diferente de problema. O falido estado do Afeganistão estava tão fraco que foi sequestrado por um participante não estatal, a organização terrorista Al Qaida, e serve de base para operações terroristas globais. Os ataques mostraram as maneiras pelas quais a violência havia se democratizado: a possibilidade de combinar o islamismo radical com armas de destruição em massa (ADM) de repente passou a implicar que eventos ocorrendo em partes do mundo distantes e caóticas podiam ser intensamente importantes para os Estados Unidos e outros países ricos e poderosos. As formas tradicionais de intimidação ou contenção não funcionam contra esse tipo de agente não estatal, e assim as questões de segurança exigem buscas dentro de estados e mudanças em seus regimes para evitar o surgimento de futuras ameaças.

Decorrente deste enfoque securitário, uma parte significativa dos estudos sobre "estados falidos" procurou definir, sistematizar e mensurar o fracasso estatal para que ele pudesse ser revertido e antecipado. Os resultados foram na sua maioria caracterizações de cunho institucionalista, que, no caso em questão, procuravam apontar como determinadas variáveis domésticas, ou mesmo a ausência delas, eram decisivas para a eclosão do problema.

Partindo da premissa que existiria uma série de funções específicas que todo estado idealmente deveria cumprir, as pesquisas se tornaram uma seara ímpar para a recepção de aportes da política comparada e econometria, o que abriu espaço para formalização e utilização de metodologias quantitativas para análise, especialmente a construção de índices de fracasso estatal[6]. Logo, a partir de uma amostra grande países, o objetivo seria encontrar a conjunção de variáveis que melhor explicaria o fenômeno em tela, habilitando, em tese, os analistas a antecipá-lo e eventualmente até revertê-lo.

[6] Para maiores detalhes sobre a construção econométrica do Failed States Index, o mais conhecido dos índices sobre "estados falidos", sugiro Mata e Ziaja (2009).

Dessa leva de estudos, o diagnóstico mais comum é que estados fracassam porque não conseguem prover bens públicos para sua população e não o fazem ou porque suas lideranças são relutantes em provê-los, ou porque não possuem as instituições adequadas para tanto (CARMENT, 2003; FOREIGN POLICY, 2005; ROTBERG, 2004). Assim, no caso da primeira alternativa, a solução seria pressão internacional e, em última instância, mudança de regime, isto é, intervenção externa para a substituição da liderança que se nega a atender as demandas da população. No segundo caso, quando o problema é funcionamento institucional inadequado, a resposta deveria ser pautada pela ajuda externa para recuperar, ou mesmo criar, instituições consideradas essenciais.

Esta forma de abordagem acaba por tratar os estados como *like-units*, entidades com sistemas políticos relativamente uniformes e que buscam padrões de desenvolvimento comum. Decorre que, ao menos implicitamente, está embutida na discussão um viés comparativo - e eurocêntrico - com o que seria considerado o tipo ideal de estado e quais as condições domésticas para se alcançar o sucesso. Como diria Hill (2005), ao invés de procurar compreender detidamente os problemas sociopolíticos de um estado, em última instância categorias como “estado falido” apenas salientam que estados africanos, por exemplo, são diferentes daqueles do dito Primeiro Mundo. Por conseguinte, estados são identificados como falidos não pelo que são, e sim pelo que eles não são e deveriam ser.

Vemos assim que o modelo de comparação acaba sendo sempre o estado liberal-democrático, supostamente encontrado no mundo anglo-saxão e que acaba por pautar a criação de índices de fragilidade estatal. Sobre isso em especial, há de se destacar o problema apontada por Rocha de Siqueira (2014), quando afirma que a categorização da fragilidade estatal mediante indicadores é em si mesma uma construção política sobre como compreender uma dita realidade objetiva, e não um exercício imparcial de coleta de dados e formalização de modelos.

Academicamente, a discussão provocou debates consideráveis, especialmente entre analistas e *policymakers* que defendem uma relação de causalidade entre “estados falidos” e os principais problemas de segurança internacional contemporânea, sobretudo o terrorismo, e aqueles que questionam tal nexo (HEHIR, 2007; PIAZZA, 2006). No âmbito da formulação de políticas, esta dita relação de causalidade informou a ação de países e organismos internacionais, que

passaram a despender cada vez mais ajuda internacional, ou mesmo justificar intervenções militares, com base em alegações de que determinadas contextos poderiam resultar em fracasso estatal. À guisa de exemplificação, a ONU, em relatórios como aquele intitulado *A More Secure World* (2004), e agências do governo estadunidense e britânico, como a USAID e o DFID, passaram a enfatizar cada vez mais a importância de instituições liberais como catalisadores para a paz e a importância do reforço institucional como solução para situações de dita fragilidade estatal.

Com isso, o propósito deste artigo é contribuir para a discussão sobre "estados falidos" analisando as consequências de uma abordagem exclusivamente institucionalista para o tratamento do tema. Com este propósito, cremos ser possível alcançar dois objetivos principais. Primeiramente, ao interrogar os fundamentos da caracterização dada aos "estados falidos", é possível tensionar as práticas políticas direcionadas a tais países, sobretudo políticas como reconstrução de estados. Em segundo lugar, e de forma mais ampla, o desenvolvimento da hipótese questiona não só a aplicação do Institucionalismo da Escolha Racional como orientação para a produção do conhecimento sobre "estados falidos", como também a própria utilidade analítica deste último.

A hipótese que orienta o trabalho é que o fracasso estatal é visto como fenômeno de natureza eminentemente doméstica na medida em que a orientação epistemológica que norteia a produção do conhecimento sobre o assunto é o Institucionalismo da Escolha Racional. Contudo, no tratamento dispensado aos "estados falidos", uma abordagem como esta acaba por, no mínimo implicitamente, julgar o desempenho de países ditos falidos a partir da experiência de desenvolvimento político e econômico ocidental. O resultado em boa medida assemelha-se ao que Said e Bhabha chamam de Discurso Colonial, isto é, aquele que constrói o colonizado como população degenerada cujos problemas se originam de questões raciais e que justificam a conquista e o estabelecimento de sistemas administrativos para controle.

Com o intuito de delimitar o objeto para análise, duas considerações pesaram. Primeiro, a discussão sobre "estados falidos" intersecta tanto a academia quanto o mundo político. Segundo, esta discussão teve grande peso no debate político estadunidense após os atentados de 11 de setembro. Logo, optei por analisar a

concepção de fracasso estatal conforme apresentada nos documentos de política externa estadunidense durante o governo George W. Bush (2001-2008), especialmente aquela oriunda do relatório da USAID (2005) sobre a questão, assim como o trabalho de Goldstone et al (2004), base teórico-metodológica para os documentos do governo.

Assim sendo, divido o trabalho em três momentos, excetuando-se esta longa (mas necessária) introdução. Na seção seguinte apresentamos as especificidades do debate sobre "estados falidos" nos EUA e como ele foi apresentado nos documentos que informaram a ação política do país. Posteriormente, aponto como a abordagem institucional seria uma versão atualizada do Discurso Colonial para então tecer as considerações finais.

2. A Política Externa dos EUA para "estados falidos"

Se há uma ameaça que "estados falidos" apresentaram para a defesa da integridade territorial estadunidense, esta é oriunda do potencial nexo entre fracasso estatal e a operação de grupos terroristas que poderiam atacar os EUA. Conforme afirmações do ex-presidente George W. Bush logo após os atentados (BUSH, 2002, p. 13):

> A ameaça mais grave à liberdade jaz na encruzilhada entre o radicalismo e a tecnologia. Quando o desenvolvimento de armas químicas, biológicas e nucleares se encontra com a tecnologia para construção de mísseis balísticos até mesmo estados fracos e pequenos grupos podem conseguir uma enorme capacidade para atacar grandes nações[7].

Uma das principais características que o trecho acima nos traz é relativa à natureza das ameaças as quais os EUA têm pela frente. Nota-se que não apenas grandes potências podem infligir perigos substanciais ao país, mas a utilização equivocada de desenvolvimentos tecnológicos pode redundar em problemas de segurança internacional significativos para todo o sistema internacional. Depreende-se novamente a lógica comparativa com casos ditos de sucesso: há atores que

[7] Todas as traduções do inglês para o português são de minha inteira responsabilidade e para uso exclusivo neste artigo.

fazem uso adequado de tais armamentos, enquanto outros os utilizam de forma inapropriada, com o propósito de atacar.

Quem são os estados nesse momento designados fracos e por que eles são uma ameaça? A partir das Estratégias de Segurança Nacional dos EUA (BUSH, 2002; 2006) é possível encontrarmos duas designações. De um lado, teríamos aqueles conhecidos como "estados párias" (*rogue states*), cujo comportamento pouco amistoso *vis-à-vis* os EUA desde meados da década de 1980 já era sinal de preocupação para o país. Conforme caracterização atribuída, tais países:

> Brutalizam sua própria população e desperdiçam seus recursos naturais para usufruto próprio de suas lideranças;
> Demonstram nenhuma consideração para com o direito internacional, ameaçam vizinhos e violam tratados internacionais dos quais são signatários;
> Estão determinados em adquirir armas de destruição em massa, juntamente com outras tecnologias militares, para serem usadas como formas de ameaça ou ofensivamente para atingir propósitos agressivos;
> Patrocinam terrorismo ao redor do planeta;
> Rejeitam os mais básicos valores humanos, assim como odeiam os EUA e tudo que ele representa (BUSH, 2002, p. 13).

Temos assim uma caracterização comportamental como traço definidor dos "estados párias", na medida em que apresentam uma conduta desviante no cenário mundial e de forma deliberada apoiam grupos terroristas e buscam adquirir armas de destruição em massa. Não à toa, a principal forma de definição gramatical desses países é a atribuição de verbos que salientam a capacidade de praticar ações intencionais e sempre perigosas.

A outra categoria de estado fraco seria o que aqui designo "estados falidos". Os excertos abaixo ilustram a natureza desse perigo:

> Os eventos de 11 de setembro de 2001 nos ensinaram que estados fracos, como o Afeganistão, podem se tornar uma ameaça tão grande aos nossos interesses nacionais como as potências de outrora. Pobreza não transforma os pobres em terroristas e assassinos. Contudo, pobreza, instituições fracas e corrupção podem deixar estados fracos vulneráveis às redes terroristas e cartéis de drogas que operam dentro de suas fronteiras (BUSH, 2002, p. ii)

> Seja por ignorância, incapacidade ou mesmo como objetivo explícito, países ao redor do mundo ainda oferecem santuários – tanto físico (por exemplo, esconderijos e campos de treinamento) quanto virtuais

> (comunicações confiáveis, redes financeiras, entre outros) que os terroristas precisam para planejar, organizar, treinar e conduzir suas operações. Uma vez inseridos em ambientes seguros para operação, a organização começa a se solidificar e expandir-se (BUSH, 2003, p. 06).

A partir dos trechos, é possível afirmar que temos uma caracterização que se centra em traços intrínsecos de tais países: enquanto os "estados párias" são caracterizados a partir de comportamentos desviantes e irracionais, os "estados falidos" são definidos mediante a ausência de determinados atributos domésticos considerados essenciais. Grosso modo, a tentativa de associação apresentada jaz no argumento de que determinadas condições subjacentes aos "estados falidos", como mau funcionamento institucional, corrupção, conflitos étnicos e/ou religiosos, dentre outras, impediriam que o governo atendesse as demandas da população, criando, portanto, um contexto propício para que organizações terroristas conseguissem arregimentar voluntários e apoio logístico para suas operações.

Tais caracterizações sobre a natureza dos estados fracos nos levam a duas direções possíveis para resolução do problema. Se, de um lado, a causa das ameaças aos EUA é personificada na figura de um governo desviante ou liderança quase que irracional, abre-se a possibilidade para o uso da força como forma de solução para o problema dos párias, desde pressão diplomática até, como *última ratio*, intervenções militares para mudança de regime.

De outro lado, se o problema é o mau funcionamento institucional, que, no mínimo, não impõe constrangimentos ao desenvolvimento de práticas como violações de direitos humanos, corrupção, entre tantas outras, abre-se a possibilidade de reversão do processo a partir de políticas de *capacity-building* por meio não de intervenções militares, mas sim de práticas de reconstrução de estados. Estas consistem em ações relacionadas ao fortalecimento do estado de direito, reforma do setor de segurança, incentivo à instalação e desenvolvimento de uma economia orientada ao mercado, dentre outros pontos.

Trocando em miúdos, se os "estados párias" são um problema político para os EUA, os "estados falidos" tornam-se um problema técnico, pois não possuem os atributos que todo governo idealmente deveria ter. Logo, não é nada trivial que o principal documento sobre o tema produzido pelo governo estadunidense seja um relatório da USAID (2005), embasado em um trabalho científico realizado por um

grupo de analistas (GOLDSTONE et al, 2004)[8]. Como ponto de partida, o relatório da USAID (2005) reproduz em boa medida as premissas apresentadas anteriormente:

> Estados fracos tendem a serem os vetores de forças desestabilizadoras, manifestando o lado sombrio da globalização e apresentando-se como um grande desafio para a segurança nacional. O fenômeno dos estados fracos ou falidos não é novo, mas a necessidade de se resolver tal fraqueza é mais urgente do que nunca. (...) A estratégia [do governo dos EUA] reconhece que a raiz da ameaça à segurança nacional dos EUA e da comunidade internacional como um todo é a falta de desenvolvimento, que não pode ser resolvida apenas por meios militares e diplomáticos. Em países que carecem de capacidade, ou mesmo vontade, para proporcionarem os serviços mais básicos e proteção, não podemos optar por deixá-los de lado (USAID, 2005, p. v)

Nesse documento é importante iniciarmos a análise a partir de quais seriam os determinantes do fracasso, e por quais variáveis poderíamos representá-los. Assim temos a seguinte definição:

> Pesquisas indicam que a instabilidade associada a estados frágeis é produto de governança pouco efetiva e ilegítima. Efetividade refere-se à capacidade do governo em trabalhar com a sociedade e assegurar a provisão de ordem e bens e serviços públicos. Legitimidade refere-se à percepção por parte de importantes segmentos da sociedade de que o governo está exercendo o poder estatal de maneira razoavelmente justa e em conformidade com os interesses da nação como um todo. Quando efetividade e legitimidade são fracas, conflito e fracasso estatal são os resultados mais prováveis (USAID, 2005, p. 03).

[8] Convém aqui registrar dois pontos. Primeiramente, os documentos de política externa estadunidense não são as únicas fontes para tentativa de definição da categoria “estado falido”. Por exemplo, existem 4 propostas que não necessariamente ranqueiam países, mas que ao menos definem do que se trata o fracasso estatal (Call, 2010; Rice e Patrick, 2008; Gravingholt et al, 2015; e Stewart e Brown, 2009), e 5 índices cujas propostas miram explicitamente o ranqueamento de países vis-à-vis fracasso estatal (Carment e Samy, 2012; World Bank, 2011; Fund for Peace, 2019; Rice e Patrick, 2008; e Marshal e Goldstone, 2007). Há inclusive sobreposições entre estes quadros analíticos, com alguns definindo e ranqueando ao mesmo tempo. Disso decorre o segundo ponto. A discussão sobre fracasso estatal não foi apenas uma especificidade estadunidense. Ainda que o país tenha tido grande peso na delimitação da agenda, instituições internacionais como Banco Mundial (World Bank, 2011) e agências de outros países como o DFID britânico (Stewart e Brown, 2009) envidaram esforços para criar seus índices. Ademais, entidades da sociedade civil como think tanks como o Fund for Peace, que produz o atual Fragile States Index (anteriormente Failed States Index), também se engajaram no debate. Nota-se assim toda uma controvérsia envolvendo não apenas estados, mas também organismos internacionais e atores da sociedade civil. Para uma discussão e análise das propostas supracitadas, ver Ferreira (2016).

É possível verificar que efetividade e legitimidade são questões chave para se compreender a razão de estados fracassarem. Todavia, o relatório da USAID faz tal assertiva remetendo o/a leitor/a para outro trabalho, isto é, existem pesquisas anteriores sobre as causas do fracasso estatal e que já apontavam a importância da efetividade e legitimidade para a compreensão do fenômeno. Haveria então um quadro analítico previamente construído que justifica esta definição da agência sobre o problema.

A pesquisa em questão foi desenvolvida por Jack Goldstone, da *George Mason University* e uma equipe de pesquisadores do *Center for Institutional Reform and Informal Sector*, organismo baseado na *University of Maryland*. Em especial, o relatório da USAID sob análise faz referência ao trabalho de 2004, intitulado *Strategy Framework for the Assessment and Treatment of Fragile States*, cujo principal objetivo é proporcionar ideias sobre como se compreender o fracasso de países e de que forma a ação da agência pode ser mais efetiva.

Os autores anunciam sua filiação teórica e metodológica para a questão quando destacam que as principais instituições cujo declínio pode culminar na fragilidade dos estados são aquelas relativas à manutenção da ordem constitucional e das regras do jogo; e que tais instituições devem ser compreendidas como padrões de comportamento que impõem incentivos para que estes mesmos comportamentos se perpetuem ao longo do tempo, ainda que estes mesmos comportamentos possam gerar consequências consideradas negativas. Ademais, segundo Goldstone et al (2004), a inovação da abordagem proposta pelo grupo, e que poderia nortear as ações da USAID, adviria de 4 insights:

> 1. A força ou fragilidade dos estados é causada primariamente pelas instituições basilares do país. As instituições identificadas pelos autores são aquelas relativas às dimensões política, social, econômica e de segurança.
> 2. A qualidade da capacidade do país depende da efetividade e legitimidade de cada dimensão. Os autores acreditam que a preocupação dos doadores internacionais com a efetividade do Estado - orçamento equilibrado, treinamento dos membros do judiciário, entre outras tarefas -, mas a reticência em se lidar com a questão da legitimidade do Estado - a percepção por parte de parcelas significativas da população de que o governo age em nome de um interesse nacional, por assim dizer - explicam as dificuldades para se solucionar o fracasso estatal.

> 3. Reconhecer e tratar o Estado como um sistema orgânico. Para tanto, é necessário, primeiramente, verificar qual o principal problema institucional em cada país, causado pelo descompasso entre condições políticas internas e as instituições e intervenções estatais por meio das quais o governo procura alcançar seus objetivos. A resolução desse problema envolve a criação de instituições e de acordos políticos que perpassem as dimensões políticas, econômicas, sociais e de segurança do Estado.
> 4. De forma complementar à terceira ideia, o último insight diz que fortalecer as quatro dimensões com vistas a aumentar a efetividade e a capacidade dos países terá efeito limitado se realizado de forma independente, ou seja, as mudanças devem ser realizadas tendo em mente o fortalecimento da ordem constitucional do Estado, cuja meta é tomar decisões e resolver os conflitos de forma pacífica e regrada. Para tanto é necessário (a) regularizar, internalizar e criar procedimentos para a resolução dos conflitos domésticos que surgem de interesses divergentes de grupos dentro da sociedade; e (b) aumentar a percepção da sociedade de que suas interações com o Estado ocorrem em "terreno neutro". Aqui, o terreno neutro seria o espaço social no qual as demandas sociais são postas e questões políticas e status sociais não tem peso nas decisões - as pessoas e as demandas são julgadas pelo mérito.

Ademais, Goldstone et al (2004) argumentam que os estados podem fracassar em dois sentidos. No *sentido funcional*, o governo perde a capacidade de manter o monopólio do uso da violência legítima dentro de grandes parcelas do território. O *sentido normativo* faz referência a situações em que países deixam de prover aquelas tarefas que são consideradas essenciais, tais como assegurar o cumprimento das leis, proteger minorias, assegurar as condições para crescimento econômico, garantir os serviços básicos, lidar com catástrofes naturais, dentro outros. Com base nessas ideias, Goldstone et al (2004) identificam três tipos de estados: os que estariam fracassando (*failing*), os falidos (*failed*) e, por fim, aqueles em recuperação (*recovering*).

Os critérios para delimitação da tipologia baseiam-se em que sintomas os países apresentam e estariam fazendo com que eles desenvolvessem um comportamento disfuncional. Nos países em processo de fracasso seria comum encontrarmos o aumento dos conflitos entre grupos (étnicos ou religiosos), predação estatal, guerrilhas, colapso democrático ou crises políticas oriundas do fim de regimes autoritários. Pela análise dos autores, naqueles países já considerados falidos, o fracasso teria ocorrido ou sido incrementado devido principalmente a guerras.

Assim, para identificarmos “estados falidos” deveríamos compreender como intervenções externas, soluções negociadas, vitória de uma das partes, rebeldes contidos pelo governo ou guerras civis contribuíram para a manutenção do fracasso. Todavia, os autores alertam que não se trata de verificar apenas se os estados em tela apresentam os sinais descritos; é importante verificar de forma mais precisa como a efetividade e a legitimidade são afetadas pelos problemas institucionais e como as mesmas podem ser restauradas. Sumarizando, Goldstone et al (2004, p. xi) argumentam que:

> O princípio mais geral obtido das análises é que países frágeis são aqueles nos quais a efetividade e a legitimidade das instituições que proporcionam capacidade ao Estado (políticas, econômicas, sociais e de segurança) quando analisadas em conjunto, não possibilitam o desenvolvimento da habilidade necessária para se lidar com os conflitos internos e, em última instância, com a propensão ao uso da violência pelas partes, não criando o terreno neutro para a resolução das disputas. Um desequilíbrio entre o poder político e os objetivos entre os grupos contendores - um hiato de governança, se for o caso - é na maioria das vezes o cerne da fragilidade.

É retomando parte desses argumentos que a USAID desenvolve sua estratégia para identificar e atuar em “estados falidos”. Para tanto, uma vez coligidas as dimensões e instituições fundamentais para a explicação do fenômeno, o próximo passo a ser executado é reunir os dados necessários para que o analista possa identificar os países mais fragilizados, definir quais medidas devem ser tomadas e, por fim, mensurar o sucesso ou fracasso das ações tomadas. O que temos no documento é apenas a indicação de que dados buscar para apreendermos a fragilidade, conforme nos mostra o quadro abaixo:

Table 1. Analyzing Governance in Fragile States: The Fragility Framework

	Effectiveness	Legitimacy
Security	Military and police services that secure borders and limit crime	Military and police services that are provided reasonably, equitably, and without major violation of human rights
Political	Political institutions and processes that adequately ensure response to citizen needs	Political processes, norms, and leaders that are acceptable to the citizenry
Economic	Economic and financial institutions and infrastructure that support economic growth (including jobs), adapt to economic change, and manage natural resources	Economic institutions, financial services, and income-generating opportunities that are widely accessible and reasonably transparent, particularly related to access to and governance of natural resources
Social	Provision of basic services that generally meet demand, including that of vulnerable and minority groups, is assured	Tolerance of diverse customs, cultures, and beliefs

Note. The illustrations of effectiveness and legitimacy are indicative and will be refined based on pilot testing in the field.

Fonte: extraído de USAID (2005, p. 4)

A partir dos dados destacados seria possível apresentar as categorias analíticas a serem utilizadas pela agência para uma melhor compreensão do problema. Assim teríamos:

> (…) é mais importante compreender qual a amplitude e quão rápido um país está caminhando em direção à ou contra a estabilidade do que categorizá-lo como falido ou não. Logo, a estratégia distingue estados frágeis que são vulneráveis daqueles já em crise.
> USAID utiliza vulnerável para se referir àqueles estados incapazes ou relutantes em assegurar de forma adequada a provisão de segurança e serviços básicos para porções significativas de sua população e aonde a legitimidade do governo está em questão. Inclui países que estariam fracassando ou se recuperando de crises.
> USAID utiliza em crise para se referir àqueles estados nos quais o governo central não exerce controle efetivo sobre seu território ou é incapaz ou relutante para assegurar a provisão dos serviços vitais para partes significativas do seu território, aonde a legitimidade do governo é fraca ou inexistente e no qual o conflito violento é uma realidade ou um grande risco (USAID, 2005, p. 1, negrito no original).

Quando procuramos respostas para o que enseja as perdas de efetividade e legitimidade, o documento nos apresenta seis possíveis causas, que chamam de *caminhos para o fracasso* (*common pathways to failure*): colapso democrático; transições ou reformas em estados autoritários; corrupção chancelada pelo governo; rebeliões regionais ou guerrilhas; conflito étnico ou genocídio; e, por fim, colapso econômico, com destaque para hiperinflação. Não queda claro, contudo, qual a

relação estabelecida pelo relatório, ou seja, se seria uma associação entre um ou mais dos componentes dos *caminhos para o fracasso* com a inabilidade e/ou relutância das lideranças que leva ao fracasso; ou se a inabilidade e/ou relutância dos governos causaria algum dos os caminhos para o fracasso, e estes culminariam numa situação de Estado Falido.

Ainda que fora do escopo temporal e analítico do artigo, cabem breves apontamentos relativos aos desenvolvimentos posteriores do debate sobre "estados falidos" na política externa dos EUA pós-George W. Bush. Para isso, há de se destacar que todo o debate sobre fracasso estatal deflagrado após os atentados de 11 de setembro de 2001 foi alvo de um sem-número de críticas, culminando inclusive em reformulações da discussão[9]. No caso dos EUA, destaco dois pontos.

Durante o governo do democrata Barack Obama (2009-2017), a fragilidade estatal ainda é apresentada como problema de segurança internacional, tal como descrita na estratégia de segurança nacional estadunidense publicada em 2010 (OBAMA, 2010). Todavia, conforme aponta O'Hanlon (2012), o peso político da ideia de "estados falidos" e de reconstruir estados foi menor do que aquele experimentado durante os anos Bush, sobretudo tendo-se em mente as dificuldades de estabilização de Afeganistão e Iraque.

Tal tendência em alguma medida aprofunda-se na administração Trump (2017-presente), algo esperado se levarmos em consideração que durante sua primeira campanha presidencial o então candidato afirmara que não manteria os EUA em guerras sem fim (DREAZEN, 2017), ainda que após quase todo seu primeiro mandato, na verdade, tenha expandido a presença militar estadunidense alhures, conforme nos mostram MacDonald e Parent (2019).

Sintomático disso, é que diferentemente das estratégias de segurança nacional de Bush e de Obama, o termo *state fragility* aparece apenas uma vez na estratégia de segurança nacional de Trump, e não associado a temas de segurança internacional (TRUMP, 2017, p. 40). O foco principal de problemas de segurança internacional recai mais sobre ditadores que teriam interesse em adquirir armas de destruição em massa, o que pode ser compreendido como um retorno à ideia de "estados párias".

[9] Para uma revisão das perspectivas críticas à categoria "estado falido", ver Gomes (2011). O próprio Failed States Index, talvez o índice mais famoso sobre o assunto, mudou sua nomenclatura para Fragile States Index em 2014 tendo em vista todas as críticas que a categoria "estado falido" recebeu.

3. Instituições e o Discurso Colonial

O desenvolvimento do argumento do trabalho demanda agora dois movimentos principais. Primeiramente, apresento o que considero ser o Discurso Colonial para, em seguida, discutir porque a narrativa sobre "estados falidos" seria uma versão atualizada do mesmo.

Quando digo Discurso Colonial me refiro às ideias desenvolvidas sobretudo por Said (1979) e Bhabha (2007), quando afirmam que este seria um aparato apoiado simultaneamente no reconhecimento e repúdio de diferenças raciais, culturais e históricas. A função estratégica do Discurso Colonial, segundo Bhabha (2007), seria a criação de um espaço para o que o autor chama de "povos sujeitos" - aquelas populações subjetificadas a partir do Discurso Colonial - mediante criação de conhecimentos que a partir dos quais se exerce vigilância e controle. Precisando o argumento:

> [O discurso colonial] busca legitimação para suas estratégicas através da produção de conhecimentos do colonizador e do colonizado que são estereotipados, mas avaliados antiteticamente. O objetivo do discurso colonial é apresentar o colonizado como uma população de tipos degenerados com base na origem racial de modo a justificar a conquista e estabelecer sistemas de administração e instrução. Apesar do jogo de poder no interior do discurso colonial e das posicionalidades deslizantes de seus sujeitos (por exemplo, efeitos de classe, gênero, ideologia, formações sociais diferentes, sistemas diversos de colonização, e assim por diante), estou me referindo a uma forma de governamentalidade que, ao delimitar uma "nação sujeita", apropria, dirige e domina suas várias esferas de atividade. Portanto, apesar do "jogo" no sistema colonial que é crucial para seu exercício de poder, o discurso colonial produz o colonizado como uma realidade social que é ao mesmo tempo um "outro" e ainda assim inteiramente apreensível e visível (Bhabha, 2007, p. 111).

Ademais, lembrando as lições de Said (1979, p.81), não haveria necessidade de procurarmos uma correspondência entre a linguagem utilizada correntemente para se descrever o Oriente e a própria realidade empírica, *não porque a linguagem seja imprecisa, mas porque ela não está nem sequer tentando ser precisa*. Sob a

perspectiva de Said, a proposta do Discurso Colonial seria caracterizar o Oriente como aquela entidade estrangeira e, simultaneamente, incorporá-la ao imaginário europeu. Assim sendo, consoante Said (1979, p. 81):

> Todas elas [as caracterizações do Oriente] são declarativas e autoevidentes; o tempo verbal que elas usam é o eterno intemporal; passam uma impressão de repetição e força; são sempre simétricas, e, contudo, diametralmente inferiores, a um equivalente europeu, que algumas vezes é especificado, outras não. Para todas essas funções, é com frequência suficiente usar a simples cópula é. Desse modo, Maomé é um impostor, na frase canonizada na Bibliothèque de D`Herbelot e de certo modo dramatizada por Dante. Nenhum embasamento é preciso; as provas necessárias para condenar Maomé estão contidas no é. A frase não se qualifica, nem parece ser preciso dizer que Maomé foi um impostor, nem considerar por um momento sequer que pode não ser necessário repetir a afirmação. Mas esta é repetida, ele é um impostor e cada vez que se diz isso ele fica um pouco mais impostor, e o autor da afirmação adquire um pouco mais de autoridade por ter declarado isso[10].

Argumento ainda que o Discurso Colonial acaba por realizar algo que Johannes Fabian (1983) havia identificado na Antropologia dos séculos XVIII e XIX e que designa como negação da coetaneidade (*denial of coevalness*): a persistente e sistemática tendência de localizar o referente da Antropologia num tempo distinto daquele no qual o produtor do discurso antropológico está inserido. Selvagem, tradicional, primitivo não seriam, portanto, as essências de outras pessoas e povos, mas categorias analíticas criadas mediante uma visão ocidental sobre tempo e história e que acabaram sendo naturalizadas na disciplina em tela. A diferença qualitativa entre o europeu e o selvagem é inscrita segundo marcadores temporais, pois o zênite da evolução está agora na história ocidental, restando ao primitivo aprender com e emular o dito civilizado.

Nota-se, portanto, que o tempo histórico se transforma em uma maneira para se medir a distância social, cultural, econômica e/ou política que se assume existir entre o Ocidente e o Oriente. Isto cria as condições para avaliações que mais

[10] Apesar de reconhecer a importância do trabalho de Said, Bhabha apresenta uma crítica importante ao argumento do autor: em Said há sempre a sugestão de que o discurso e o poder colonial são de propriedade exclusiva do colonizador, culminando na visão de que seria possível identificar uma intencionalidade e uma unidirecionalidade. Todavia, segundo Bhabha (2007, p. 113), *é difícil conceber o processo de subjetificação como localizado no interior do orientalismo ou do discurso colonial para o sujeito dominado, sem que o dominador esteja também estrategicamente colocado nesse interior*.

salientam a lacuna que outros países possuiriam em relação ao Ocidente, em detrimento de análises sociopolíticas que fujam do caráter comparativo, ainda que por vezes implícito, entre um dito Primeiro Mundo desenvolvido e um Terceiro Mundo atrasado.

Por que considero a representação do fracasso estatal como uma versão atualizada do Discurso Colonial? Conforme já dito, o ponto central das análises dos EUA sobre a fragilidade estatal centra-se no caráter das instituições dos países. Não obstante, a identificação de uma cadeia de causalidade clara é dificultada visto que os documentos não se preocupam em dar a devida atenção ao começo do processo, tomando a situação doméstica dos "estados falidos" como algo dado em sua análise. Mesmo o relatório de Goldstone et al (2004, p.v), apesar de argumentar em favor de se analisar o estado como um sistema orgânico, nos dá *a priori* o que pode ser a principal causa do problema: o descompasso entre as condições políticas domésticas e as instituições e as intervenções do governo para alcançar seus objetivos, isto é, os objetivos das lideranças dos países em contraposição ao seu apoio e recursos domésticos.

Inobstante se possa dizer que se trata de uma questão de recorte para a análise, o fato é que, segundo o argumento aqui desenvolvido, o recorte escolhido é problemático, porquanto cria as condições para que as situações dos países possam ser entendidas como simplesmente incapacidades ou relutâncias domésticas em se adequar a determinadas instituições que seriam consideradas o ápice do desenvolvimento político e econômico. Como as instituições de tais estados se tornaram fracas ao longo do tempo, que choques internos ou externos as moldaram ou quais seriam as condições socioeconômicas que levaram a corrente situação são pontos subexplorados na maioria das análises.

Que recorte e orientações teóricas são estas, então, que criam as condições para uma versão atual do Discurso Colonial? Trata-se de uma análise ancorada no Novo Institucionalismo, corrente de estudo que comunga da ideia de que instituições – entendidas como um conjunto de regras formais e informais seguidas consciente ou inconscientemente por mais de uma pessoa e que nortearam o comportamento das mesmas – afetam o comportamento dos indivíduos uma vez que proporcionam incentivos ou impõem constrangimentos para que busquem seus objetivos.

Em especial, a corrente conhecida como Institucionalismo da Escolha Racional[11] argumenta que as instituições podem ser entendidas como regras do jogo político, associadas na maioria das vezes à estrutura material dos cenários e aos interesses dos atores. Com relação à maneira como as instituições moldam o comportamento dos atores, o Institucionalismo da Escolha Racional assevera que instituições moldam a ação na medida em que oferecem oportunidades e impõem restrições, postulando que o peso teórico das instituições se origina de seu efeito mediador sobre os cálculos dos atores, partindo do pressuposto de que as preferências desses últimos são exógenas às instituições e às interações. Por fim, tendo em mente a questão da origem e mudança institucional, é bastante reconhecido que os institucionalistas da escolha racional estão predispostos a centrar suas atenções nas funções que as instituições em análise cumprem e nas conveniências que propiciam, principalmente pelo fato de que a permanência das instituições depende das vantagens que oferecem.

Conforme Hall e Taylor (2003), a origem das instituições é, na maioria das vezes, explicada pelos efeitos de sua existência, isto é, surgiram pois, em determinado momento, proveram aos atores vantagens a serem utilizadas em seus cálculos estratégicos. Ademais, uma simplificação teórica dessa linha muitas vezes culmina numa origem voluntarista das instituições, ou seja, sua criação seria um processo quase contratual assinado entre atores relativamente iguais e independentes. Consequência lógica do argumento é a ideia de que a mudança institucional pode ocorrer na medida em que as instituições apresentem um caráter disfuncional ou subótimo, fazendo com que os atores iniciem a transformação.

Logo, a caracterização dos “estados falidos” traz consigo ecos desse Discurso Colonial. Isso porque a avaliação institucional seria hoje o quadro analítico para se julgar e legitimar intervenções reformistas, as quais objetivariam cambiar a situação política dos países considerados fracos (BHUTA, 2008) a partir de uma análise que privilegia o doméstico como fonte dos problemas, porém desconsidera a influência que o internacional tem na origem dos mesmos.

Assim, no Discurso Colonial há o reconhecimento da diferença ao mesmo tempo em que ele a nega, argumentando que o selvagem seria distinto, mas poderia

[11] Existem ainda duas outras correntes do Novo Institucionalismo: o Institucionalismo Histórico e o Institucionalismo Sociológico. Para uma boa apresentação de todas essas correntes e suas aplicações na Ciência Política, sugere-se Immergut (1998) e Hall e Taylor (2003).

ser preparado para viver em civilização. De forma análoga, no discurso sobre fracasso estatal as diferenças são reconhecidas enquanto variações institucionais entre os países, mas, ao mesmo tempo, a variação encontrada nos “estados falidos” é considerada inferior porquanto acaba por produzir comportamentos coletivos considerados inadequados, os quais estariam levando os países em tela ao colapso.

Nos termos ora propostos, 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.

A lógica subjacente é de que, por exemplo, os países do Terceiro Mundo são pobres porque neles as regras institucionais definem um conjunto de recompensas para a atividade política e econômica que não encoraja a atividade produtiva. Se instituições diferentes produzem resultados distintos, poderíamos assim inserir novas instituições em condições históricas distintas e esperar que funcionem de forma similar em que funcionaram em seus contextos originais, punindo comportamentos desviantes e premiando bons desempenhos.

Em alguma medida, o argumento avançado pelos relatórios do governo estadunidense apresenta a realidade institucional dos “estados falidos” como problemática. De forma análoga às ideias de Said, a realidade institucional desses países **é** assim, evitando questionamentos como **“por que se tornaram assim?”**.

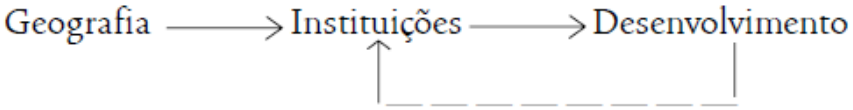
Este quadro apresenta os caminhos para o fracasso como autônomos, não sendo fomentados por sujeitos históricos concretos ou apresentando pouco ou nenhuma correlação com as condições socioeconômicas em que o país se encontra inserido. É como se instituições não fossem fomentadas e criadas por seres humanos envolvidos em disputas políticas marcadas por disparidades de poder, e que tais instituições são muitas vezes cristalizações de um status quo em que determinados grupos impuseram sua vontade aos demais e tal relação se mantém no tempo. Além disso, se nos atentarmos para o fato apontado por Przeworski

(2005) de que o Novo Institucionalismo em geral comunga de dois pontos comuns - instituições fazem a diferença e são endógenas -, o discurso se torna mais colonial ainda.

Conforme Przeworski (2005), a ideia de que instituições são endógenas é muito cara aos autores neoinstitucionalistas. O raciocínio parte do pressuposto de que novos arranjos institucionais não se estabelecerão a menos que os benefícios privados de sua criação possam ultrapassar os prováveis custos dessa transformação. Tal ideia é consubstanciada na afirmação de North (1990, p. vii), quando o autor afirma que a história importa não porque podemos aprender com ela, mas sim porque o presente e o futuro estão conectados ao passado pela continuidade das instituições da sociedade. Contudo, conforme Przeworski (2005), o questionamento embaraçoso que se segue é se a endogeneidade for suficientemente forte as instituições perdem sua eficácia causal própria. O autor ilustra o argumento a partir de um exemplo que muitas vezes é utilizado para descrever as situações dos “estados falidos”:

> Imaginemos que somente aquelas instituições que geram determinados resultados - digamos, aquelas que perpetuam o poder dos poderosos - são viáveis sob as condições dadas. Então as instituições não têm um papel autônomo: as condições moldam as instituições e as instituições apenas transmitem os efeitos causais dessas condições (PRZEWORSKI, 2005, p. 60).

O problema que Przeworski (2005) aponta nas análises neoinstitucionalistas sobre desenvolvimento econômico - boas instituições tendem a produzir bons comportamentos que promovem o desenvolvimento dos países - é o fato de que apesar de serem descritas como autônomas, as instituições dependem da dita endogeneidade que pode, na teoria e na prática, questionar o potencial heurístico da análise institucional. A figura abaixo procura ilustrar a causalidade proposta pelas análises neoinstitucionalistas:



Extraído de Przeworski (2005, p. 72)

As condições estruturais invariantes - a geografia, por exemplo - determinaram as instituições iniciais, as quais promoveram padrões e ritmos de desenvolvimento que no futuro poderiam reconfigurar a evolução institucional dos países. Para o nosso objeto de estudo, a situação é ainda mais delicada, na medida em que se os caminhos institucionais são determinados pelas escolhas iniciais, poderíamos inferir que as condições iniciais nos ditos “estados falidos” teriam criado aquelas instituições consideradas problemáticas. Contudo, sem maiores explicações sobre as ditas condições iniciais, o máximo que temos são as afirmações sobre as inabilidades, incapacidades ou relutâncias das lideranças em reformarem o arcabouço institucional dos governos.

A contínua e constante repetição da descrição do fracasso estatal enquanto problemas institucionais domésticos, reforçada pelos pressupostos teóricos neoinstitucionalistas que embasam o argumento dos documentos analisados, redundaria numa caracterização devastadora outorgada aos “estados falidos”: condições iniciais ruins geraram instituições ruins que se perpetuaram ao longo do tempo. Em suma, a história desses países pelo prisma institucional é problemática e inferior àquela que se desenvolveu no Ocidente. Podemos até afirmar que os países hoje considerados fracassados ao longo do tempo progrediram e desenvolveram suas instituições. Contudo, as condições iniciais encontradas impediram o desenvolvimento das instituições mais adequadas, desembocando no atual quadro.

Se levarmos o argumento ao limite, uma vez que as condições iniciais são também piores nos “estados falidos” e criaram instituições que produzem consequências que possibilitariam a preservação da situação corrente, não haveria alternativa a não ser a engenharia institucional vinda de fora, a qual poderia romper com o *status quo* instalado, criando outras instituições que, enfim, fomentariam o desenvolvimento político e econômico.

Por fim, um questionamento também importante pode ser posto: qual seria o papel dos EUA frente a descrição até o momento apresentada?

Frente aos ditos “estados falidos”, a tarefa seria auxiliá-los na aquisição das competências consideradas necessárias para poderem executar as tarefas tidas como básicas de qualquer governo. Ao avaliar a fragilidade estatal enquanto um problema técnico, visto que a solução seria a troca das peças institucionais dos países em tela, o discurso indicaria quais instituições deveriam preencher os

"estados falidos" e que tarefas deveriam ser executadas para que esta transposição institucional fosse bem-sucedida. Nesse sentido, o trecho abaixo é emblemático das tarefas norte-americanas face o quadro traçado:

> Alguns países estão comprometidos com a tarefa de combater o terrorismo, porém carecem da capacidade para cumprir suas responsabilidades de Estados soberanos. Alguns governos, por exemplo, carecem do arcabouço legal e das capacidades técnicas necessárias para combater a lavagem de dinheiro. Outros, não possuem as capacidades militares, de inteligência e de imposição do estado de direito para afirmar efetivo controle sobre o território. Depois do 11 de setembro redobramos nossos esforços para desenvolver programas que os ajudem a angariar as capacidades necessárias para combater o terrorismo mediante meios variáveis, incluindo legislação eficiente, assistência técnica, novas formas de inteligência e treinamento militar e civil (Bush, 2003, p. 20).

A partir do diagnóstico apresentado, enquanto no âmbito discursivo teríamos a representação de um problema de natureza técnica, essencialmente de origem doméstica e que demandaria ajuda externa com o fito de resolvê-lo, no âmbito político teríamos, em última instância, a construção da legitimação para intervenções militares. Agora a estratégia não seria o combate assertivo, como necessário para a contenção dos "estados párias", e tampouco intervenções militares, mas sim reconstruções de estados, cujo intuito seria capacitar o país a cumprir as funções que todo governo, ao menos em tese, deveria realizar.

4. Considerações Finais

Um dos pontos destacados no início do trabalho é o fato de que a discussão teórica-metodológica sobre "estados falidos" informou a ação política do governo estadunidense. Com isso em mente, o argumento aqui desenvolvido potencialmente intervém tanto no debate acadêmico quanto no debate político, uma vez que ao interrogarmos o diagnóstico apresentado sobre o problema do dito fracasso estatal, por consequência lógica, é possível igualmente interrogar a capacidade analítica do termo "estado falido", assim como destacar os eventuais dificuldades que análises institucionais trazem para a compreensão de países considerados marginais no sistema internacional.

Ainda que se possa argumentar que a discussão sobre “estados falidos” foi episódica, oriunda sobretudo da ênfase dada pelo governo George W. Bush a uma dita relação de causalidade entre fracasso estatal e terrorismo, ela pode ser considerada mais uma amostra da ausência de categorias próprias para a compreensão da situação de países fracos ou considerados à margem no sistema internacional. O viés comparativo implícito do conceito “estado falido” não seria exclusivo do termo em tela, mas sim sintoma da recorrência em tratar países fracos como unidades desviantes e inacabadas, que deveriam emular padrões de desenvolvimento econômico e político do Ocidente. Não à toa, nosso imaginário acadêmico e político é povoado por expressões como Primeiro e Terceiro Mundo, países desenvolvidos e subdesenvolvidos, falidos e párias, dentre tantos outros. E, em boa medida, uma orientação institucionalista tal como a aqui criticada reforça esta situação.

Com isso, pode-se dizer que a categoria “estado falido” paga o preço pelo recorte adotado para análise. O enfoque institucionalista, ao procurar avaliar como variáveis domésticas impactam o comportamento internacional dos países e assim destacar a precedência destas para a emergência do problema, trata como dado questões como, por exemplo, as interações desses Estados dentro do sistema internacional de Estados e mesmo a natureza da inserção econômica dos mesmos no capitalismo global. Em última instância, a abordagem sob escrutínio reforça as fronteiras entre doméstico e internacional para temas em que, inescapavelmente, essa distinção é no mínimo cinzenta e pouco produtiva de ser mantida.

Podemos derivar disso um importante ponto de discussão que, a despeito de não poder ser devidamente explorado aqui dado questões de espaço e escopo do texto, merece ao menos ser lançado[12], com o desejo que incite discussões futuras. Uma das conclusões do argumento é que a categoria “estados falidos” reforça a fronteira entre o doméstico e o internacional, criando condições para que este termo possa ser interpretado como uma atualização do Discurso Colonial. Todavia, há de se destacar que o Discurso Colonial, tal como apresentado por Said e Bhabha neste texto, mas explorado por outros autores da tradição pós-colonial, não se limita a uma discussão entre o interno e o externo. Talvez um de seus principais fundamentos

[12] Agradeço aos editores do dossiê pelo apontamento de instigante insight.

esteja relacionado com o problema da produção de hierarquias, e como foram reproduzidas no sistema internacional[13].

Logo, a superação do Discurso Colonial não necessariamente será alcançada apenas mediante uma contestação da fronteira doméstico-internacional. Pelo contrário, se nos ativermos apenas a isso, podemos nos restringir a uma discussão sobre a interferência de determinadas potências em outros países, porém sem colocarmos em questão as condições que possibilitam o ato de interferir em si. Por isso, um necessário passo futuro é justamente uma investigação sobre como categorias como "estados falidos" e correlatas são produto e meios de reprodução de hierarquias ancoradas em questões de desigualdade e diferença.

Referências

BHABHA, Homi. *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BHUTA, Nehal. Against State-Building. *Constellations*, vol. 15, n. 4, p. 517-542, 2008.

BLANCO, Ramon; DELGADO, Ana Carolina Teixeira. Problematising the ultimate other of modernity: the crystallization of coloniality in international politics. *Contexto Internacional*, vol. 41, n. 3, p. 599-619, 2019.

BUSH, George W. *National Strategy for Combating Terrorism*. White House: Washington D.C, 2003.

BUSH, George W. *The National Security Strategy of the United States of America*. White House: Washington D.C, 2002.

BUSH, George W. *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House: Washington D.C, 2006.

CALL, Charles T. Beyond the 'Failed State': Toward Conceptual Alternatives. *European Journal of International Relations* vol. 17, no. 2, p. 303–326, 2010.

CARMENT, David. Assessing State Failure: Implications for theory and policy. *Third World Quarterly*, vol. 24, n. 3, p. 407-427, 2003.

CARMENT, David; SAMY, Yiagadeesen. *Assessing State Fragility: A Country Indicators for Foreign Policy Report*. Ottawa: Carleton University, 2012.

DREAZEN, Yochi. *Candidate Trump promised to stay out of foreign wars. President Trump is escalating them*. Disponível em:

[13] Sobre essa discussão, ver Blanco e Delgado (2019).

<https://www.vox.com/world/2017/8/25/16185936/trump-america-first-afghanistan-war-troops-iraq-generals> Acessado em 16 de janeiro de 2020.

FABIAN, Johannes. *Time and the Other: how Anthropology makes its Subject*. New York: Columbia University Press, 1983.

FERREIRA, Ines. Measuring state fragility: a review of the theoretical groundings of existing approaches. *Third World Quarterly*, vol. 38, n. 6, p. 1291-1309, 2017.

FOREIGN POLICY. *The Failed States Index*. Washington D.C: Washington Post. Newsweek Interactive, 2005.

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

FUND FOR PEACE. The Fragile States Index Data. Disponível em: <http://fsi.fundforpeace.org/> Acessado em 16 de janeiro de 2020.

GOLDSTONE, Jack; HAUGHTON, Jonathan; SOLTAN, Karol; ZINNES, Clifford. *Strategy Framework for the Assessment and Treatment of Fragile States*. Washington: PPC IDEAS, 2004.

GOMES, Aureo de Toledo. Questionando o fracasso estatal: um balance da literatura crítica. *BIB*, n. 71, p. 69-94, 2011.

GRÄVINGHOLT, Jorn; ZIAJA, Sebastian; KREIBAUM, Merle. Disaggregating State Fragility: A Method to Establish a Multidimensional Empirical Typology. *Third World Quarterly* vol. 36, no. 7, p. 1281–1298, 2015.

GROS, Jean-Germain. Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. Third *World Quarterly*, vol. 17, n. 3, p. 455-471, 1996.

GURR, Ted. *Why Men Rebel*. New York: Paradigm Publishers, 1970.

HALL, Peter, TAYLOR, Rosemary. As três versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p.p. 193-223, 2003.

HEHIR, Aidan. The Myth of the Failed State and the War on Terror: a challenge to conventional wisdom. *Journal of Intervention and Peacebuilding*, vol.1, n. 3, p. 307-333, 2007.

HELMAN, Gerald; RATNER, Steven. Saving Failed States. *Foreign Policy*, n. 89, p. 3-18, 1993.

HILL, Jonathan. Beyond the Other? A postcolonial critique of the failed state thesis. African Identities, vol. 3, n. 2, p. 139-154, 2005.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, vol. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

JACKSON, Robert. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JACKSON, Robert; ROSENBERG, Carl. Why Africa's Weak State persist: the empirical and the juridical in Statehood. *World Politics*, vol. 35, n. 1, p.p. 1-24, 1982.

KALYVAS, Sthathis. *The Logic of Violence in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

KAPLAN, Robert. The Coming Anarchy. *The Atlantic Monthly*, February, 1994.

MACDONALD, Paul; PARENT, Joseph. Trump didn't shrink U.S. military commitments abroad – he expanded them. Disponível em:< https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-03/trump-didnt-shrink-us-military-commitments-abroad-he-expanded-them> Acessado em 16 de janeiro de 2020.

MARSHALL, Monty; GOLDSTONE, Jack. Global Report on Conflict, Governance and State Fragility 2007." *Foreign Policy Bulletin vol.*17, no. 1, p. 3–21, 2007.

MATA, Javier Fabra; ZIAJA, Sebastian. *User's Guide on Measuring Fragility*. Bonn: German Development Institute, 2009.

MONTEIRO, Leandro. *O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas*. São Paulo. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2006.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'HANLON, Michael. Obama's weak and failing states agenda. *The Washington Quarterly*, vol. 35, n. 4, p. 67-80.

OBAMA, Barack. *The National Security Strategy of the United States of America*. White House: Washington D.C, 2010.

ONU. *A more secure world: our shared responsibility*. New York: United Nations, 2004

PIAZZA, James. Rooted in Poverty? Terrorism, Poor Economic Development and Social Cleavages. *Terrorism and Political Violence*, vol. 18, p. 159-177, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?. *Novos Estudos*, n. 72, p. 59-77, 2005.

RICE, Susan; PATRICK, Stewart. *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington, DC: Foreign Policy, and Brookings Global Economy and Development, 2008.

ROCHA DE SIQUEIRA, Isabel. Measuring and managing 'state fragility': the production of statistics by the World Bank, Timor Leste and the g7+. *Third World Quarterly*, vol. 35, n. 2, p. 268-283, 2014.

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, p. 1-49.

SAID, Edward. *Orientalismo: o Oriente como Invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 1979.

STEWART, Frances; BROWN, Graham. Fragile States. CRISE Working Paper No. 51. Disponível em: http://economics.ouls.ox.ac.uk/13009/1/workingpaper51.pdf Acessado em 16 de janeiro de 2020.

TRUMP, Donald. *The National Security Strategy of the United States of America*. White House: Washington D.C, 2017.

USAID. *Fragile States Strategy*. Bureau for Policy and Program Coordination, USAID: Washington D.C, 2005.

WORLD BANK. *CPIA 2011 Criteria*. Washington, DC: World Bank, 2011.

ZARTMAN, I. William (org.). *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado: Lynne Rienner, 1995.