

Introdução

Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, tornou-se quase que senso comum dentro da área de Relações Internacionais afirmar que os chamados Estados Falidos são uma das principais ameaças à paz e segurança internacionais. Na última década, presenciamos a produção de muitas obras dedicadas a debater as causas do fracasso e as prováveis soluções para o problema¹ e, mediante uma revisão prévia sobre tais estudos², acreditamos ser possível sintetizar este debate da seguinte maneira. Primeiramente, o fracasso estatal afloraria das inabilidades ou da relutância das lideranças dos países em questão para implantar instituições governamentais liberais em seu interior, consideradas as mais adequadas para o desenvolvimento das nações. Em segundo lugar, a ausência dessas instituições culminaria no surgimento de problemas in-

ternos que extrapolariam as fronteiras nacionais e atingiriam outros países. Finalmente, a superação e reversão do fracasso seriam alcançadas por meio de reformas em direção a um governo liberal democrático ou, no limite, pela reconstrução desses países, ambos os processos guiados por atores externos. É importante destacar que o foco dessas intervenções, segundo seus propositores, se restringe às instituições estatais, com o intuito de aumentar a eficiência e a integridade das mesmas. Um projeto limitado em escopo e técnico por natureza, portanto.

O que ainda merece a devida atenção, contudo, é a literatura de cunho crítico ao conceito Estado Falido, que vem surgindo nos últimos anos e que possibilita uma grande oxigenação ao debate tradicional, visto que procura fugir do que podemos chamar de “vilanização” da pobreza, isto é, os principais problemas de segurança internacional surgi-

-
- 1 É interessante ilustrarmos a ampliação quantitativa do debate sobre Estados Falidos depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 a partir da base de dados EBSCO, que reúne grande número de periódicos internacionais e é utilizada inclusive pelo *site* Periódicos Capes (www.periodicos.capes.gov.br). Tomando como base o ano de 1993 (publicação de *Saving Failed States*, de Helman e Ratner, considerado um dos textos precursores sobre a questão) e apenas periódicos científicos, até 2011 encontramos 223 publicações referentes ao tema. Quando refinamos a pesquisa estabelecendo o intervalo de procura entre 2002 e 2010, deparamo-nos com 213 resultados. Devemos salientar, contudo, que este levantamento apenas procurou analisar o número de vezes em que a problemática é citada, e não a natureza da análise realizada – se é favorável ou crítica ao termo Estado Falido, por exemplo.
 - 2 Monteiro (2006) realiza uma boa revisão sobre a discussão envolvendo o impacto dos Estados Falidos para a segurança internacional a partir de autores como Helman e Ratner (1993), Rotberg (2004), Fukuyama (2005), entre outros. Ademais, em trabalhos anteriores, especialmente Gomes (2008, 2012), também avaliamos essa literatura sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados.

riam das inabilidades estruturais – ou mesmo da relutância política – de países como Afeganistão, Iraque e Somália, entre outros.

Nesse sentido, o artigo procura preencher essa lacuna ao revisar e tentar sistematizar tais contribuições recentes sobre a discussão. Para tanto, optamos por dividir os trabalhos em três rubricas.

Primeiramente, apresentaremos as críticas à forma como o fracasso estatal é analisado. Aqui cabe ressaltar que as análises compartilham da utilidade analítica do conceito Estado Falido, porém divergem das metodologias empregadas para a construção dos índices, em especial o *Failed States Index*, produzido pela *Foreign Policy* e o *think tank* Fund for Peace. Nesse sentido, um movimento prévio à apresentação das críticas é uma apresentação, ainda que sumária, da forma como são construídos tais índices, dando maior relevo para o *Failed States Index*.

Em segundo lugar, apresentaremos as análises que criticam a relação de causalidade estabelecida entre Estados Falidos e proliferação de grupos terroristas. É fato consolidado que uma parte significativa de analistas e *policy makers* argumentam haver uma relação causal direta entre Estados Falidos e a proliferação do terrorismo transnacional, e que governança democrática e reformas liberalizantes reduziriam a incidência do terrorismo. Contudo, uma leva considerável de trabalhos problematiza tal relação de causalidade, questionando as justificativas utilizadas para ações como a Guerra ao Terror.

Em terceiro lugar, sistematizaremos as críticas à forma como o discurso sobre Estados Falidos é construído e instrumentalizado para ação política. Ainda que tais críticas sejam teoricamente informadas por abordagens muito distintas entre si – desde análises que destacam o papel dos interesses estratégicos de potências, até aquelas inspiradas pelo pós-modernismo/pós-estruturalismo,

pós-colonialismo e teoria crítica –, os trabalhos reunidos nessa seção apontam exatamente para a arbitrariedade do uso político do conceito, assim como para suas deficiências ao abordar a situação dos países considerados frágeis. A seção apresenta, portanto, uma divisão temática, e não teórica, para a sistematização do debate.

Ao final, apresentamos nossas considerações finais, buscando iluminar para quais direções as críticas levam a discussão sobre o fracasso estatal.

Identificando Estados Falidos

Identificar e mensurar a fragilidade dos países é um dos principais pontos de divergência entre os analistas no debate sobre o fracasso estatal. Nesse tocante, certamente o trabalho mais conhecido é o *Failed States Index*, do periódico *Foreign Policy* e do *think tank* Fund for Peace, que se propõe a “ser uma ferramenta crítica não apenas para destacar as pressões normais que os Estados enfrentam, mas também identificar quando estas pressões estão os levando para o limite do fracasso” (Fund for Peace, 2011, p. 8). Um ponto que precisa ao menos ser sintetizado são as cinco etapas pelas quais passa a construção dos índices sobre Estados Falidos, seja ele o do Fund for Peace ou os demais que iremos revisar. Ainda que índices como o *Failed States Index* não sejam críticos à ideia de Estado Falido, é importante destacar como tais ferramentas são construídas e apontar as divergências entre os analistas sobre as maneiras mais precisas de se apreender o fracasso estatal.

Em primeiro lugar, há a definição do conceito de base (*background concept*), que consiste em fixar o entendimento dos formuladores do índice sobre o que seria fragilidade. Dessa forma, tendo-se em mente que fragilidade aqui se refere ao Estado, os índi-

ces procuram definir o que seria tal entidade para, a partir daí, tentar averiguar as fragilidades dos países em questão. Teríamos desde definições minimalistas, relativas, sobretudo, à ideia do monopólio do uso legítimo da violência, até abordagens mais amplas, as quais incluem boa governança, democracia e provisão de serviços públicos. Muitas vezes existe uma teoria de base, implícita ou explícita, que informa qual a concepção de Estado adotada.

O segundo movimento é a sistematização do conceito, ou seja, a partir do caráter teórico do termo, caminha-se à sua operacionalização. Trata-se aqui de identificar quais são os atributos do conceito que permitiriam ao analista visualizá-lo empiricamente. Na maioria dos índices criados, os atributos escolhidos são aqueles elementos considerados como setores constituidores de um Estado, destacando-se as esferas política, econômica, social, de segurança e, por vezes, a ambiental. Assim, parte-se da ideia de quais serviços um Estado deveria prover aos seus cidadãos para ser considerado bem-sucedido, além do monopólio do uso legítimo da violência. É importante frisar aqui que a discussão sobre a legitimidade do Estado restringe-se ao provimento de serviços: é legítimo o Estado que consegue prover de maneira eficiente os serviços considerados essenciais para a sua população.

A terceira etapa consiste na obtenção de dados, isto é, uma vez selecionadas as esferas que constituem um Estado, trata-se agora de recolher dados que as caracterizariam. Os dados a serem recolhidos podem ser de três tipos: *indicadores de entrada (input indicators)*, referentes à existência ou qualidade de condições estruturais. As perguntas postas por tais indicadores demandam respostas de tipo “sim” ou “não”, tais como: “Existe uma divisão de poderes no país?”; “O país ratificou as convenções internacionais de direitos humanos?”, entre outras. O segundo tipo são

os *indicadores de processo (process indicators)*, que medem os esforços para se alcançar determinado resultado. Dentre eles, podemos destacar a porcentagem do PIB em gastos de saúde, a porcentagem do PIB em gastos militares e a relação professor-aluno em escolas primárias. Por fim, o terceiro tipo são os *indicadores de resultados (output indicators)*, que procuram medir os resultados das ações, que incluem o número de mortes em combates no ano, índice de desemprego etc.

Ainda referente aos dados, boa parte dos índices faz uso de quatro metodologias específicas para coleta dos mesmos. Temos, primeiramente, as *estatísticas públicas (public statistics)*, coletadas pelos governos dos países, organizações internacionais e organizações não governamentais; em segundo lugar, os *dados produzidos por especialistas (expert data)*, os quais se ancoram na ideia de que algumas pessoas mais envolvidas em determinados processos são mais capazes de fazer julgamentos sobre tais eventos; e, finalmente, as *pesquisas de opinião (opinion polls)*, que procuram obter respostas de uma parcela considerada representativa da população total do país em tela.

Dois problemas comumente observados nesses procedimentos são as possibilidades de ocorrerem *erros randômicos*, aqueles que aparecem em razão da grande quantidade de dados a serem obtidos, cujo exemplo mais comum seria quando, em um questionário, os entrevistados preenchem lacunas erradas, e *erros sistemáticos*, aqueles nos quais a mensuração não corresponde ao conceito ao qual deveria fazer referência. Um exemplo interessante seria a tentativa de se averiguar a capacidade estatal mediante a verificação de casas com saneamento básico; se em um país esta não é competência estatal, o dado seria assim claramente enviesado. Ademais, quando se trata de Estados Falidos, outro problema comum seria, por exemplo, determinar o que seria uma

parcela representativa da população, como coletar dados primários sobre provimento de serviços, além do fato de que a fonte das informações pode ser bastante questionável, visto que o governo, fonte comum desses dados, está sendo questionado pela população e pelos construtores do índice.

A quarta etapa é o cálculo dos índices, ou seja, a quantificação do conceito. Para tanto, as diferentes escalas de dados (porcentagens e moedas, por exemplo) precisam ser padronizadas, ou seja, os valores desses dados são transformados em uma variação fixa de números, com um mínimo e um máximo definidos para que se possam comparar os países. A seguir, os dados são agregados, isto é, combinam-se os mesmos mediante operações matemáticas, uma vez que não há apenas um indicador que possa ser usado para representar a fragilidade estatal. Dessa forma, os analistas usam vários dados que representam os atributos da fragilidade estatal e os combinam em um índice. A maior parte dos índices sobre Estados Falidos faz uso de dados compostos, ou seja, aqueles que se embasam em diferentes atributos e são, portanto, multidimensionais. Podem ser incluídos no mesmo índice, entre outras variáveis, o PIB, os índices de mortalidade infantil e o número de homicídios³.

Um grande problema da agregação de dados em índices de fragilidade estatal refere-se à atribuição de um valor para cada setor sob avaliação. Para ilustrar o argumento, o exemplo que Sanín (2011) nos dá é esclare-

cedor: se compararmos duas variáveis que estão em setores diferentes do *Failed States Index*, como *fuga de cérebros devido a perseguição ou repressão* e *surto de violência política contra inocentes civis*, veremos que as mesmas são consideradas equivalentes em termos numéricos. Todavia, o que isso quer dizer? Poderíamos questionar que, como bem o faz Sanín (2011, p. 30), “a repatriação de um (ou mais de um) cientista compensaria por um massacre de inocentes?” Assim, segundo o autor, nesse tipo de cálculo há um pressuposto implícito sobre a possibilidade de uma taxa de substituição entre as variáveis, mas em contextos sociais e políticos tal pressuposto não consegue se sustentar.

Por fim, a última etapa consiste na visualização dos números, que são comumente apresentados em *rankings* ou em mapas. À guisa de ilustração, segue a visualização proposta pelo *Failed States Index* de 2011, com as primeiras 15 entradas do *ranking*, além da visualização cartográfica, dos mais estáveis aos em estado mais crítico⁴:

O *Failed States Index* possui algumas especificidades que merecem atenção. Primeiramente, a coleta dos dados é realizada pela própria equipe: além de dados primários adquiridos da Organização Mundial da Saúde, do Banco Mundial, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, os analistas, mediante um *software* denominado CAST (*Conflict Assessment System Tool*) fazem uma *análise*

3 Uma importante limitação técnica do cálculo dos índices dá-se quando o cálculo desconsidera o conceito de base. Se o conceito de base destaca que um elemento de suma importância para a compreensão da fragilidade é a falta de segurança, um método de agregação que combine, além de dados primários sobre segurança, mas também dados de economia, política e programas sociais não seria aceitável, visto que as outras dimensões poderiam compensar a falta de segurança e distorcer a real posição do país no índice.

4 Tabela e mapa foram extraídos de: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings>. Acesso em: 10 fev. 2012.

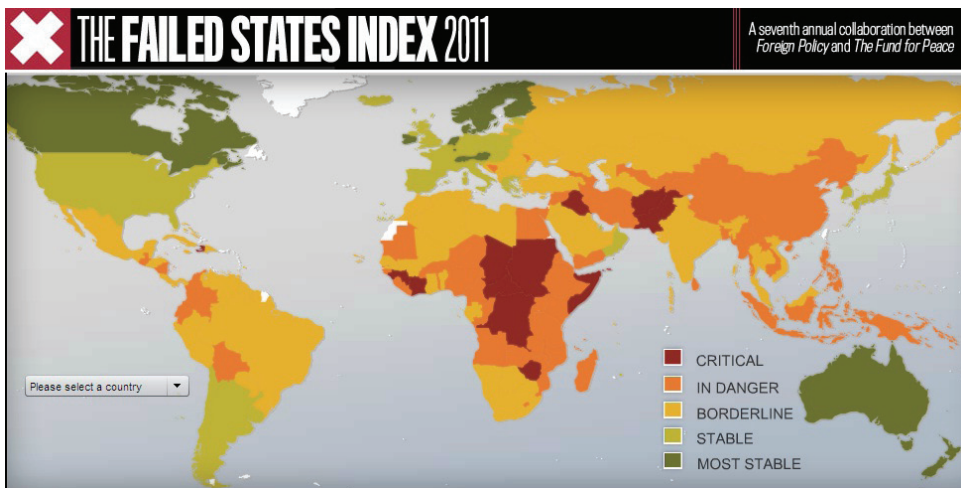
Quadro 1

As Primeiras 15 Entradas do *Ranking*

THE RANKINGS													Complete Results Methodology	
YEARS:		2011		2010		2009		2008						
RANK	TOTAL	COUNTRY	DEMOGRAPHIC PRESSURES	REFUGEES / IDPs	GROUP GRIEVANCE	HUMAN FLIGHT	UNEVEN DEVELOPMENT	ECONOMIC DECLINE	DELEGITIMIZATION OF THE STATE	PUBLIC SERVICES	HUMAN RIGHTS	SECURITY APPARATUS	FACTIONALIZED ELITES	EXTERNAL INTERVENTION
1	113.4	Somalia	9.7	10.0	9.5	8.2	8.4	9.3	9.8	9.4	9.7	10.0	9.8	9.7
2	110.3	Chad	9.2	9.5	9.4	8.0	8.9	8.5	9.8	9.6	9.3	9.2	9.8	9.1
3	108.7	Sudan	8.5	9.6	9.9	8.2	9.1	6.4	9.4	9.0	9.7	9.6	9.9	9.5
4	108.2	Dem. Rep. of Congo	9.7	9.6	8.3	7.7	9.2	8.7	9.0	8.9	9.2	9.6	8.8	9.5
5	108.0	Haiti	10.0	9.2	7.3	8.9	8.8	9.2	9.4	10.0	8.0	8.4	8.8	10.0
6	107.9	Zimbabwe	9.3	8.2	9.0	9.3	9.2	9.0	9.3	9.0	9.2	9.0	9.6	7.8
7	107.5	Afghanistan	9.1	9.3	9.3	7.2	8.4	8.0	9.7	8.5	8.8	9.8	9.4	10.0
8	105.0	Central African Republic	8.9	9.6	8.6	5.8	8.9	8.1	9.1	9.0	8.6	9.7	9.1	9.6
9	104.8	Iraq	8.3	9.0	9.0	8.9	9.0	7.0	8.7	8.0	8.6	9.5	9.6	9.3
10	102.8	Ivory Coast	8.1	8.5	8.7	7.9	8.0	7.7	9.5	8.4	8.6	8.6	9.1	9.7
11	102.5	Guinea	8.2	7.7	7.9	8.3	8.4	8.6	9.4	8.7	9.2	9.3	9.2	7.6
12	102.3	Pakistan	8.8	9.2	9.3	7.5	8.5	6.6	8.6	7.3	8.7	9.4	9.1	9.3
13	100.3	Yemen	8.7	8.4	8.6	6.9	8.3	7.7	8.6	8.7	7.7	9.3	9.3	8.2
14	99.9	Nigeria	8.3	8.0	9.6	7.7	9.0	7.3	9.0	9.0	8.6	9.1	9.5	6.9
15	99.1	Niger	9.8	6.6	7.8	6.2	7.9	8.9	8.9	9.5	8.2	8.0	8.6	8.7

Quadro 2

Failed States Index 2011



de conteúdo (*content analysis*) de relatórios e artigos em língua inglesa adquiridos de uma organização de notícias chamada *Meltwater*. Em outras palavras, os relatórios e artigos são processados pelo *software* que, utilizando álgebra booleana, procura nos documentos informações sobre conflitos, violência e outras variáveis nos 177 países sob análise, com

base em 12 indicadores⁵, separando as informações relevantes das irrelevantes.

As críticas à construção do *Failed States Index*

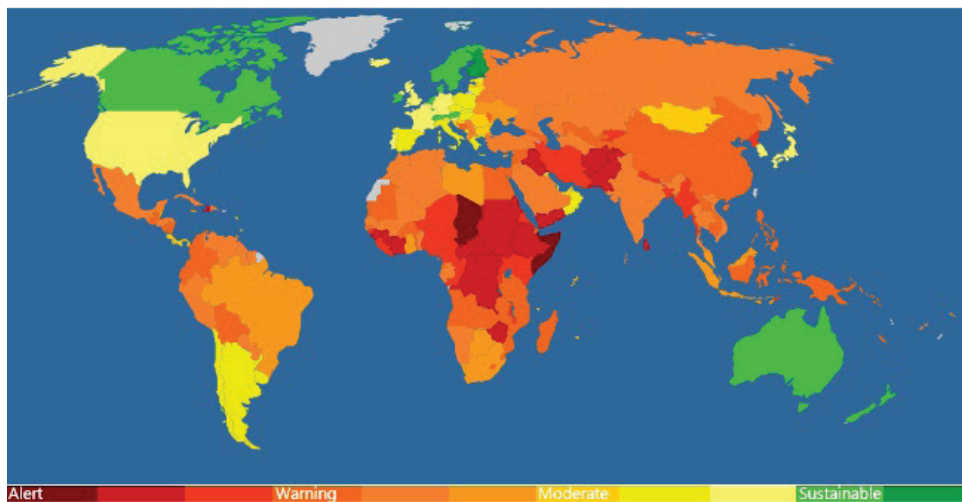
Dentre os problemas do índice, três deles são especialmente destacados por críticos

Quadro 3

Failed States Index



The Failed States Index 2011 Interactive Grid



5 Os indicadores sociais são: (1) pressão demográfica; (2) movimento de refugiados e de pessoas dispersas internamente; (3) legado de vingança por parte de facções internas; (4) fuga humana crônica e sustentável. Os indicadores econômicos são: (5) crescimento desigual entre os grupos da população; (6) declínio econômico acentuado e/ou severo. Os indicadores políticos são: (7) criminalização e/ou deslegitimação do Estado; (8) deterioração progressiva dos bens públicos; (9) suspensão ou aplicação arbitrária do Estado de Direito e violações de direitos humanos; (10) aparato de segurança operando como um Estado dentro de um Estado; (11) ascensão de facções de elites; e (12) intervenção de outros Estados ou de atores políticos.

como Sanín (2011). Em primeiro lugar, a metodologia, os dados dos indicadores, as palavras-chave utilizadas nas buscas da análise de conteúdo, e possíveis erros de mensuração não são completamente descritos no *site* e na revista, o que impede, por exemplo, a replicação do índice por outros pesquisadores. Em segundo lugar, as publicações utilizadas nas análises de conteúdo restringem-se às de língua inglesa, ainda que traduções de outras fontes para o inglês estejam em planejamento. Por fim, a categorização e a visualização são, no mínimo, controversas: enquanto na revista *Foreign Policy* os países são divididos em estados *crítico (critical)*, *em perigo (in danger)*, *no limite (borderline)*, *estável (stable)* e *mais estável (most stable)*, no *site* do Fund for Peace, como podemos ver na figura abaixo, os mesmos são visualizados mediante os termos em *alerta (alert)*, *em aviso (warning)*, *moderado (moderate)* e *sustentável (sustainable)*, o que pode acarretar problemas de avaliação de países. Se nos atentarmos para a situação africana, no mapa da *Foreign Policy* há muitos países em situação crítica, enquanto, no *site* do Fund for Peace⁶, os mesmos países são vistos em situação de aviso.

Na época de sua publicação, o *Failed States Index* provocou debates acalorados, com críticas vindas das mais diferentes esferas⁷. Além de críticas à posição de determinados países no *ranking*, outros analistas questiona-

ram a metodologia utilizada, apontando suas deficiências e propondo novas formas de se pensar a fragilidade estatal. Em especial, uma das críticas mais constantes ao *Failed States Index* girou em torno dos indicadores escolhidos para se avaliar o desempenho dos países e como estes se relacionariam entre si. Goldstone (2008, p. 287) sintetiza esse problema ao afirmar que:

[...] simplesmente listar os indicadores não proporciona nenhum sentido sobre como eles se combinam, ou qual tem mais peso, para se chegar ao fracasso estatal. Logo, o *Failed States Index* funciona mais como um *checklist* de itens para os *policy makers* considerarem com relação à estabilidade dos países. Ademais, possui valor limitado como guia para indicar o que muda ou a que processos procurar e responder em políticas direcionadas para fortalecer ou lidar com Estados em processo de falência⁸.

No mesmo diapasão, surgiram outras obras também interessadas em identificar Estados Falidos, as quais merecem ser avaliados. Os trabalhos de David Carment e seus colegas do projeto *Country Indicators for Foreign Policy*, da *Canadian International Development Agency*, inovam ao propor uma nova forma de se pensar a fragilidade dos Estados, colocando os países sob análise num *continuum* de força/fraqueza, a partir de seus desempenhos em determinados indicadores. Criticando as abordagens que se restringem ora no *nível macro* – que privile-

6 Mapa extraído de: <<http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

7 Por exemplo, o então embaixador colombiano na ONU, Luis Alberto Moreno, afirmou que seu país, a despeito dos problemas com grupos armados ilegais, é uma democracia pluralista caracterizada por uma sociedade civil politicamente ativa e por uma imprensa livre e que “listar a Colômbia como país em situação crítica seria ultrapassado e impreciso” (*apud* *Foreign Policy*, 2005, p. 4). Nesse caso específico, a resposta dos idealizadores do índice calcou-se no fato de que o fracasso seria um fenômeno com várias dimensões e que a grande utilidade do *Failed States Index* estaria justamente no cruzamento dessas dimensões. Assim, apenas um governo democrático e estável não seria garantia de que um país poderia deixar de ser considerado falido.

8 Todas as traduções livres do inglês para o português apresentadas ao longo do texto são de nossa inteira responsabilidade e para uso exclusivo neste trabalho.

giam as abordagens de mudança sistêmica e seus impactos nos Estados fracos –, ora no *nível intermediário* – análises de cunho institucional, as quais centram suas atenções nas estruturas políticas e econômicas dos países –, ora no *nível micro* – as quais olham processos específicos, em especial a dinâmica de conflitos internos –, Carment (2003) avança na necessidade de abordagens que combinem todos os níveis, agregando métodos econométricos e pesquisas de campo⁹. Outra inovação dos trabalhos é a definição de fragilidade, agora vista de forma relacional e em graus, não em tipos.

Um Estado pode ser forte segundo um indicador e fraco de acordo com outro. Argumentamos que o referencial para compreensão da fragilidade estatal não deve ser o desempenho passado, presente ou futuro em termos absolutos, mas sim em termos relativos *vis-à-vis* outros Estados em dado ponto. A mudança, que é compreendida ao examinarmos o desempenho relativo de um país, seja progressiva ou regressiva, nos diz se um Estado está caminhando rumo ao fracasso ou se sua situação está melhorando. [...] Em suma, fragilidade não deve ser associada com um ponto final a partir do qual o país não pode piorar. [...]

Argumentamos também que fragilidade é uma medida para verificar se as práticas e capacidades correntes dos Estados diferem de sua imagem idealizada. É uma questão de grau, não de tipo. [...] uma medida para se verificar se as instituições, funções e processos políticos dos países correspondem à imagem do Estado soberano, aquele reificado nas teorias do Estado e no direito internacional. Pela nossa definição, todos os países são, em alguma medida, frágeis (Carment; Samy, 2011, p. 3).

O grupo liderado por Jack A. Goldstone, da School of Public Policy da George Mason University, também buscou inovar a forma de se pensar a fragilidade estatal, privilegiando análises de cunho institucionalista, mensurando como instituições dos países reagiram diante de desafios internos e externos. Apesar de terem iniciados seus trabalhos antes da publicação do *Failed States Index* – especificamente em 1994, sob o nome de *State Failure Task Force* e financiados pela CIA –, Goldstone e seus colegas ganharam mais destaque após o 11 de setembro e a avalanche de trabalhos sobre Estados Falidos. Segundo os autores, sob o conceito de fracasso estatal teríamos quatro grandes eventos que indicam grave instabilidade política:

- Guerras revolucionárias: embates entre o governo e grupos organizados que tentariam derrubá-lo;
- Guerras étnicas: conflitos entre o governo e grupos étnicos, religiosos ou minorias cuja meta seria mudar o *status quo*;
- Mudanças adversas de regime: mudanças abruptas na forma de governança, desde colapsos estatais, instabilidades políticas e transições de democracias para regimes autoritários;
- Genocídios e politicídios: políticas de governo que poderiam resultar na morte de grupos minoritários inteiros¹⁰.

9 Diferentemente do *Failed States Index*, os trabalhos do grupo de Carment, em especial o relatório de 2006, avaliam os países segundo seus desempenhos em 10 áreas mediante o uso de 74 indicadores, em contraposição aos 12 indicadores do índice do Fund for Peace e da *Foreign Policy*. Os dados do grupo de Carment foram coletados de estatísticas públicas e da análise de especialistas. A grande fraqueza do índice de Carment, de forma similar ao *Failed States Index*, é que a metodologia não está claramente apresentada na publicação.

10 O banco de dados utilizado no relatório de 2000 incluiu 114 eventos ocorridos em diversos países com população acima de 500 mil habitantes, no período de 1955 a 1998. Em trabalhos mais recentes, como os de 2008 e 2010, o banco de dados lista os eventos ocorridos até 2003.

De acordo com os três relatórios produzidos pelo grupo e publicados entre 1995 e 2000, das condicionantes analisadas pelos autores, quatro foram positivamente associadas com as instabilidades políticas acima arroladas, quais sejam: (1) a qualidade de vida da população; (2) o tipo de regime político de um país e a natureza de suas instituições; (3) influências internacionais, tais como o comércio externo, participação em organizações internacionais e conflitos com países vizinhos; e (4) a composição étnica e religiosa de sua população. Ou seja, quando ocorrem alterações negativas em qualquer dessas quatro variáveis, instabilidades políticas podem ameaçar a estabilidade dos países.

A partir de 2003, o grupo foi rebatizado para *Political Instability Task Force* e continuou envidando esforços para refinar suas análises. Em artigo de 2008, Goldstone destacou duas qualidades essenciais que todo Estado deve ter para se manter estável: efetividade e legitimidade. Enquanto efetividade referir-se-ia a quão bem um país consegue executar suas funções essenciais, como provimento de segurança, promoção de crescimento econômico, oferta de bens públicos, entre outros; legitimidade refletiria se tais funções são percebidas pelas elites e pela população como justas ou razoáveis nos termos das normas sociais correntes.

Segundo Goldstone (2008), existem cinco caminhos principais que facilitariam a instabilidade política, aumentando as chances do fracasso: (1) a escalada de conflitos étnicos ou grupais, cujos melhores exemplos seriam Ruanda, Libéria e Iugoslávia; (2) predação estatal (*state predation*), caracterizada pela corrupção de recursos por parte das elites em detrimento de outros grupos, exemplificado pelos casos da Nicarágua, Filipinas e Irã; (3) rebeliões regionais ou guerrilhas, exemplificadas pela Colômbia e Vietnã; (4) colapso democrático, resultando em guerra

civil ou golpe de Estado, representados pelos casos da Nigéria e Nepal; e (5) sucessões ou crises em Estados autoritários como a Indonésia sob o governo de Suharto e o Irã sob o domínio do Xá Reza Pahlevi.

A carência de análises empíricas e a presença de generalizações simplistas na literatura que fracassariam em distinguir categorias distintas como Estados Fracos e Estados Falidos, e em explicar como países específicos podem ser associados com determinadas ameaças, são dois dos principais problemas identificados por Stewart Patrick (2007). Sem uma definição consensual, a tendência é agrupar Estados muito distintos num mesmo grupo, subestimando não apenas as especificidades históricas e culturais, mas também os desafios particulares pelos quais cada um passa, resultando em soluções que seriam em tese adequadas para todos os casos, mas que não lidariam de forma precisa com as peculiaridades de cada país.

Ainda segundo Patrick (2007), o conceito Estado Falido não habilitaria o analista a diferenciar países que não teriam capacidade para oferecer os bens públicos à sua população daqueles que não estariam interessados em ofertar tais bens. Em última instância, qual o ganho analítico em agrupar na mesma categoria a Coreia do Norte, cujo líder tem às mãos um dos maiores exércitos do mundo e que não estaria interessado em reformar o sistema político e econômico do país, e Timor Leste e Libéria, cujos governos, segundo o autor (p. 647), “demonstram interesse mas carecem das capacidades para lidar com as imensas dificuldades de suas sociedades”?

Por fim, Patrick levanta três objeções normativas ao conceito: em primeiro lugar, muitos países jamais alcançaram o *status* de Estados efetivos, ou seja, nunca conseguiram prover todos os bens que a literatura argumenta serem deveres dos Estados para com suas sociedades; em segundo lugar, ao apon-

tar os problemas internos dos Estados Falidos como causa das ameaças transnacionais contemporâneas, ignora o fato de que muitos países considerados bem-sucedidos contribuíram para a corrente situação daqueles vistos como frágeis e, por fim, esse enquadramento encorajaria políticas de reconstrução de Estado que privilegiariam regimes que garantissem a ordem e estabilidade em detrimento de democracias.

Apesar das críticas pertinentes, o autor enxerga méritos em ranquear países de acordo com o desempenho dos mesmos em prover bens públicos para suas populações, pois tais índices ajudariam a superar debates sobre como adjetivar determinados Estados (em colapso, falidos, fracos, entre outras categorias), indicariam que lacunas institucionais deveriam ser preenchidas para que as autoridades nacionais e agentes externos possam saber precisamente quais as fontes de instabilidade e, por fim, contribuiriam para direcionar de forma mais adequada os recursos econômicos.

Assim, juntamente com Susan Rice, o autor propõe o *Index of State Weakness in the Developing World* (2009), o qual avalia 141 países *vis-à-vis* suas capacidades no desempenho de funções relativas à segurança, política, economia e bem-estar social, avaliados mediante o uso de vinte indicadores¹¹. No que tange à segurança, os indicadores procurariam avaliar se o Estado é capaz de manter a segurança para seus cidadãos e sua sobe-

rania ao longo do território. Uma segunda leva de indicadores julgaria em que medida o governo do país é legítimo e capaz, avaliando a responsividade (*accountability*) do Estado para com seus cidadãos e se o mesmo governa de maneira efetiva e transparente. Com relação à economia, os indicadores analisariam a capacidade do país em garantir um ambiente econômico estável, a qualidade das políticas econômicas e das medidas regulatórias, a força do setor privado e a distribuição de renda. Ademais, o bem-estar social seria mensurado a partir de capacidade do Estado em garantir saúde, educação, acesso à água potável, entre outras variáveis.

A inovação do índice proposto por Rice e Patrick (2009) em contraposição ao *Failed States Index* é a utilização de indicadores distintos para se mensurar o fracasso estatal. Segundo Patrick (2007), o *Failed States Index* privilegia indicadores relacionados ao risco de violência, não agregando de maneira satisfatória outras variáveis que permitiriam uma melhor compreensão das capacidades institucionais dos países. De acordo com esse autor, a partir da diferença entre capacidade institucional para se oferecer bens públicos e comprometimento governamental para se levar adiante esta mesma tarefa:

É possível diferenciar quatro grandes categorias de Estados: (1) aqueles com bom desempenho e com vontade e comprometimento; (2) Estados

11 Os indicadores utilizados pelos autores para a área de segurança são os seguintes: conflict intensity, political instability and absence of violence, incidence of coups, gross human rights abuses, territory affected by conflict. Os indicadores para a área política são os seguintes: government effectiveness, rule of Law, control of corruption, voice and accountability, freedom house. No que tange à economia, os indicadores são: GNI per capita, GNP growth, income inequality, inflation rate, regulatory quality. Por fim, com relação ao bem-estar social, temos: child mortality, primary school completion rate, undernourishment, access to improved water and sanitation, life expectancy. A coleta de tais indicadores foi realizada por meio de estatísticas públicas de agências e organismos internacionais, tais como o Banco Mundial (economia), Freedom House (política), Center for Systemic Peace (segurança), Political Instability Task Force (segurança) e Governance Matters (política e segurança), além de pesquisas de opinião e análise de especialistas.

fracos, mas com comprometimento; (3) Estados que possuem os meios, mas que não tem comprometimento; e (4) aqueles os quais não possuem nem capacidade nem comprometimento para o exercício de suas tarefas (Patrick, 2007, p. 651).

Com essa nova categorização, seria possível problematizar a conexão entre países considerados fracos e ameaças transnacionais, em especial o terrorismo. Desse modo, o autor destaca que: (1) nem todos os Estados Falidos possuem grupos terroristas em seu interior; (2) os atentados que ocorrem em Estados Falidos não têm caráter transnacional, privilegiam alvos domésticos e são motivados por divergências políticas; (3) grupos terroristas tendem a optar por Estados fracos como o Paquistão ou Quênia, pois, ao mesmo tempo que são frágeis e suscetíveis à corrupção, possibilitam acesso a uma estrutura financeira e logística; e (4) a partir de uma organização descentralizada, mediante a utilização de células, hoje a ideia de santuários para atividades terroristas não seria mais tão atrativa.

Segundo Mata e Ziaja (2009), uma das grandes fraquezas do índice de Patrick e Rice é que, metodologicamente, não traz nenhuma inovação, seja na forma como os dados são coletados ou mesmo na criação de *softwares*. Ademais, podemos ainda destacar que o índice restringe-se aos países em desenvolvimento, e que apesar de ter sido uma escolha deliberada dos autores, traz consigo uma questão ética importante: apenas os países considerados fracos e em desenvolvimento merecem ser avaliados? Para além, Sanín (2011, p. 35) aponta três grandes problemas dos índices sobre fragilidade estatal, porém não exclusivos, no trabalho de Rice e Patrick (2009) e extensivos às demais tentativas de se mensurar o fracasso estatal:

Primeiramente, os conceitos a serem operacionalizados lidam com muitas formas de incerteza e

geralmente são muito obscuros e têm fronteiras difíceis de serem claramente delimitadas. Em segundo lugar, são altamente multidimensionais. Não temos a nosso dispor ferramentas que nos habilitem a reduzir todas as variáveis políticas a uma unidade numérica. Imagine que almejemos agregar os direitos das mulheres e violência. Quantas mortes seriam equivalentes a uma dada melhora na situação feminina em dado país? [...] Em terceiro lugar, índices políticos trabalham com dados corrompidos, deteriorados e muitas vezes verbais (e que em muitos casos levam o nome de dado apenas por analogia).

Nessa seção, portanto, a revisão do debate centrou-se nas maneiras consideradas mais adequadas para se apreender o fenômeno do fracasso estatal. Apesar de, metodologicamente, os trabalhos apresentarem diferenças substanciais, ontológica e epistemologicamente compartilham da ideia de que os chamados Estados Falidos são uma realidade e que é possível capturar suas características principais para, assim, reformá-los. Outro ponto em comum das abordagens revisadas é a ideia de que o fracasso é um fenômeno essencialmente doméstico e, por isso, a ênfase nas reconstruções das instituições estatais. São trabalhos eminentemente *policy-oriented* e que almejam servir de recursos para a intervenção na realidade dos países em tela.

As críticas à relação Estados Falidos-terrorismo

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, aqueles favoráveis às intervenções em Estados Falidos apontavam para o fato de que grupos terroristas poderiam fazer uso de tais países como santuários para suas ações, sendo a Al Qaeda no Afeganistão durante o regime do Talibã (1996-2001) a confirmação cabal dessa relação. Não obstante, uma leva de estudos procurou testar empiricamente as premissas de que haveria uma relação de

causalidade entre Estados considerados falidos e a proliferação de grupos terroristas, assim como o argumento de que a governança democrática e reformas liberalizantes reduziriam a incidência do terrorismo. São tais trabalhos o objeto de estudo da corrente seção.

Especificamente sobre a relação de causalidade entre Estados Falidos e a proliferação do terrorismo, destaca-se a contribuição de James Piazza que, desde 2006, envia esforços para encontrar quais seriam os principais determinantes para a proliferação de grupos terroristas. No trabalho de 2006, mediante análises de regressão múltipla e tendo como variáveis dependentes os incidentes terroristas e o número de vítimas em 96 países, entre 1986 e 2002, o autor procurou encontrar a importância de variáveis como pobreza, desnutrição, desigualdade de renda, desemprego, baixo crescimento econômico como determinantes do terrorismo¹². Todavia, segundo o autor, variáveis como o tamanho da população, diversidade étnica e religiosa, repressão estatal e o sistema partidário, em suma, a forma como a estrutura estatal lida com questões relativas à oportunidade de acesso ao aparato político e à formulação de políticas públicas são mais significativas do que os fatores anteriormente listado, problematizando assim a ideia de que pobreza e terrorismo estão intimamente ligados.

No estudo de 2008, no qual procurou verificar se democracia e mercado livre seriam positiva ou negativamente associados à proliferação do terrorismo, o autor apresenta a seguinte conclusão:

Os resultados fracassam em fornecer suporte para as duas hipóteses testadas neste estudo: que países democráticos são negativamente relacionados com a incidência do terrorismo internacional; e que políticas econômicas pró-mercado são negativamente relacionadas com a incidência do terrorismo internacional. Os resultados batem de frente com os pressupostos que alicerçam a atual política contra-terrorismo dos EUA – que o terrorismo é produto de sistemas políticos e econômicos não liberais – e apontam para população, estabilidade política e possivelmente fatores relacionados à demografia religiosa como mais importantes na previsão e prevenção do terrorismo (Piazza, 2008, p. 83)¹³.

Aidan Hehir é outro autor que busca questionar a causalidade em tela. Em seu artigo de 2007, o autor cruzou os dados da lista de Organizações Terroristas Internacionais (*Foreign Terrorist Organizations – FTO*), que, segundo o Departamento de Estado dos Estados Unidos, enumeraria os principais grupos que representam ameaças à segurança norte-americana, e o *Failed States Index*. Dessa intersecção, o autor argumenta ser possível tirar três conclusões:

Primeiro, a falta de qualquer relação entre o grau de fracasso de um Estado e o número de grupos

12 Os dados utilizados pelo autor são o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pela ONU para o relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o coeficiente de GINI, índice criado para mensurar a desigualdade na distribuição de renda; o PIB dos países sob análise; além das taxas de inflação e desemprego dos mesmos e o número de calorias ingeridas pelas pessoas por dia nesses países. Essa última variável, segundo Piazza, seria importante para ajudar a verificar se a associação pobreza-terrorismo é válida, visto que em países com pouca ingestão de calorias indicaria baixa estabilidade alimentar e a possibilidade de altos índices de inanição e fome.

13 Mediante análises estatísticas, Piazza (2008) relaciona os atentados terroristas ocorridos entre 1986 e 2003, compilados na publicação *Patterns of global terrorism*, do departamento de Estado dos EUA com quatro variáveis que medem a liberdade política e econômica de um país, criados pela Freedom House, pela Heritage Foundation e pelo Frasier Institute.

terroristas ali baseados; segundo, a pouca diferença no número de incidentes de terrorismo nos países alocados nas primeiras vinte posições do Índice de Estados Falidos [por exemplo, 11 estados listados na Tabela 3 (Estados Falidos e Terrorismo) – República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Chade, Haiti, Guiné, Libéria, República Centro-Africana, Coreia do Norte, Burundi, e Serra Leoa – juntos totalizam oito fatalidades durante o período de 1998-2006 e não possuem nenhuma Organização Terrorista Internacional]; terceiro, a presença de números significativos de Organizações Terroristas Internacionais em Estados que em tese não poderiam ser aliados enquanto fracassados, sendo até considerados como democráticos (Hehir, 2007, p. 317).

Com raciocínio semelhante, Newman (2007) avalia a causalidade entre Estados Falidos e terrorismo ao comparar as organizações terroristas consideradas mais perigosas *vis-à-vis* os países a partir dos quais elas surgem e operam, procurando identificar possíveis padrões ou correlações entre o *habitat* dos terroristas e tipos de regimes políticos. Também compara uma amostra de países usualmente considerados fracos ou falidos¹⁴ e a quantidade de atentados terroristas que ocorreram em seus territórios. A primeira comparação capacitou Newman a afirmar que grupos terroristas apresentam operações mais significativas em países democráticos e nos quais o governo consegue projetar poder sobre o território; a segunda, por sua vez, mostrou que a despeito de baixo desempenho na provisão de bens públicos e na proteção de direitos humanos, países considerados fracos ou falidos não apresentam necessariamente atividades terroristas em seus territórios. Assim, o autor assevera que não há relação conclusiva entre terrorismo e

Estados Falidos: apesar de grupos terroristas operarem a partir de alguns países tidos como frágeis, a maioria deles não possui atividade terrorista significativa.

Por fim, outro estudo seminal é o de Pape e Feldman (2010), que, ao apresentar o que seriam as principais causas dos atentados terroristas contemporâneos, ainda que não diretamente, questiona fortemente a tese da associação Estados Falidos-terrorismo. Segundo os autores, o terrorismo suicida, nacional ou transnacional, origina-se da mesma causa, qual seja, a ocupação militar externa, e, enquanto a mesma persistir, a tendência a termos tais fenômenos persistirá. Um segundo achado dos autores é que as diferenças religiosas entre os interventores externos e a população do país ocupado é uma variável que permite compreender por que determinadas intervenções culminam em ataques suicidas e outras não. Ademais, a ocupação de *comunidades afins* (*kindred communities*), relativas à determinada cultura ou religião, e não necessariamente determinado país, é o principal fator que leva um indivíduo a cometer um atentado suicida. Dito de outra forma, a presença norte-americana na Arábia Saudita, em terras consideradas sagradas pelos muçulmanos, seria uma condicionante mais poderosa para o terrorismo suicida do que o fracasso estatal.

Logo, mediante tais trabalhos, vemos que as alegações para intervenções e reconstruções de Estados tendo em mente uma possível proliferação de grupos terroristas em seus territórios é algo bastante controverso, longe de ser consensual entre parte considerável dos analistas interessados no tema.

14 Os países analisados por Newman (2007) são: Angola, Butão, Burkina Faso, Camboja, Camarões, República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Quirguistão, Laos, Libéria, Mianmar, Nigéria, Papua Nova Guiné, Ruanda, Serra Leoa, Tajiquistão, Togo, Uganda e Zimbábue.

O discurso sobre Estados Falidos em questão

Em sua análise sobre o conceito de fracasso estatal, Pureza e seus colegas (2007) apontam para o fato de que a literatura tradicional comunga de dois pressupostos básicos, de certa forma já apresentados nas seções anteriores: Estados fracassam porque não possuem as capacidades institucionais, econômicas e políticas para se manterem enquanto entidades políticas legítimas e autônomas; e a falta de tais capacidades é sobremaneira resultante de problemas de governança interna. Para além, os autores argumentam que Estado Falido é um conceito negativo, descritivo e prescritivo: refere-se a algo que não está explícito, no caso, o Estado democrático liberal ocidental, ao afirmar que alguns países fracassaram em atingir esse determinado patamar; descreve as situações de diferentes países como casos permanentes de crises e caos; e prescrevem que tipo de características e capacidades os Estados devem ter. Nesse sentido, conforme Newman (2009, p. 437):

O uso da categoria Estado Falido – quando é aplicada, por que, e com quais consequências – não é sempre resultado de uma verdade objetiva ou da realidade, mas sim de uma interpretação subjetiva de eventos que prioriza Estados Falidos, mas negligencia – por exemplo – desafios ambientais ou mesmo epidemias. Como uma demonstração da importância das construções políticas, a realidade empírica dos Estados Falidos é muitas vezes menos importante do que a percepção que poderosos atores têm do conceito e das ameaças com as quais se deparam.

A partir dessa constatação, selecionamos um grupo de estudos críticos que problematiza a forma como o conceito de Estado Falido foi construído e vem sendo instrumentalizado. Em outras palavras, esses estudos privilegiam, cada qual a seu modo, em que circunstâncias o conceito seria usado, quais os

impactos dessa utilização, assim como quais pressupostos estariam implícitos na terminologia e como se dá a lógica de construção interna desses discursos, questionamentos estes nada desprezíveis, embora pouco trabalhados pelo *mainstream* acadêmico e político.

O que une os primeiros trabalhos a serem revisados nessa seção é a ênfase nas circunstâncias e nas consequências da utilização do conceito Estado Falido, destacando como os interesses de determinados atores, especialmente as grandes potências, podem estar sendo mascarados sob o debate do fracasso estatal.

Em alguma medida, tal ponto já foi salientado pelo próprio periódico *Foreign Policy*, quando da publicação do *Failed States Index* de 2009. A reportagem centra-se na diferença entre as visões norte-americana e chinesa sobre a situação dos países do Terceiro Mundo, destacando o fato de que, na ânsia por matérias-primas e energia, Pequim vem recorrentemente buscando investimentos em países que, segundo a agenda de segurança dos Estados Unidos, seriam considerados falidos e, no mínimo, de alto risco. Contudo, além do acesso a esses insumos, a China também estaria conseguindo apoio político de diversos países em temas sensíveis da política externa chinesa, como o isolamento de Taiwan e votações relativas a direitos humanos na ONU. Segundo dados arrolados pelo jornal *O Estado de São Paulo*, de 14 de fevereiro de 2011, apenas na Argélia, empresas chinesas já têm contratos fechados de mais de 20 bilhões de dólares, e a atuação de Pequim em países como Sudão, Zâmbia e África do Sul visa garantir o acesso irrestrito a matérias-primas necessárias. Logo:

[...] enquanto os EUA e seus aliados discursam para autocratas do Terceiro Mundo sobre boa governança e transparência, engenheiros chineses constroem estradas para as casas de final de semana dos ditadores (Halper, 2010, p. 99).

O que outros autores fazem é mostrar que visualizar o fracasso estatal mais como oportunidades do que como riscos não é privilégio chinês. Bøås e Jennings (2007), ao mapear as circunstâncias em que o termo foi utilizado avançam na hipótese de que países adjetivados de falidos são aqueles nos quais a recessão e informalização do Estado – na medida em que as decisões sobre distribuição e redistribuição de bens e recursos ocorrem fora e entre as estruturas estatais – são considerados uma ameaça aos interesses do Ocidente. Em outros países, contudo, esse funcionamento do Estado não é apenas aceitável, mas em certa medida facilitado, uma vez que pode vir a criar condições mais propícias para negócios. Classificar (ou não) Estados como falidos seria um meio para delinear repostas políticas consideradas mais adequadas para esses países.

Nos casos de Afeganistão e Somália, Bøås e Jennings (2007) argumentam que prevaleceu o enquadramento securitário, ou seja, a situação de tais países foi percebida como ameaça aos interesses norte-americanos, resultando em respostas militares para as duas conjunturas. No Afeganistão, os autores destacam que o regime do Talibã controlou boa parte do território do país, conseguindo até combater o cultivo de ópio; todavia, o que levou o regime do Talibã a cair e ser considerado falido não foi uma situação de fracasso estatal, e sim a intervenção dos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001. Os autores não desconsideram os argumentos humanitários para a derrubada do Talibã; o problema é que estes mesmos argumentos só foram formalmente verbalizados após os atentados, quando os

interesses norte-americanos que, até o final da década de 1990, não divergiam dos do Afeganistão¹⁵, mudaram a partir da conexão entre Bin Laden e o Talibã. Com relação à Somália, os autores argumentam que apesar de ser considerado um país fracassado desde o início da década de 1990, o conceito foi operacionalizado em 2006, quando as *Islamic Court Unions* (ICU) estavam conseguindo estabilizar seu domínio sobre porções consideráveis do território somali.

Por outro lado, nos casos de Sudão e Nigéria, países considerados fracassados segundo parte significativa de analistas, as respostas foram distintas. No caso do primeiro, as jazidas de petróleo existentes e a presença chinesa no país funcionariam como um eficiente escudo contra o enquadramento securitário para a situação sudanesa. Com relação à Nigéria, apesar da circunstância precária no entorno do delta do rio Níger, com destaque para pobreza e desemprego, combinados com problemas ambientais, crime e corrupção, tratar o país como falido não é do interesse de potências ocidentais visto que, além das reservas de petróleo, o governo de Abuja é visto como parceiro confiável e potência regional numa porção do continente africano vista como bastante problemática. Bøås e Jennings (2007, p. 483) concluem afirmando que “situações de Estados Falidos são ora definidas como ameaças e outras vezes não: o ponto crucial é que o conceito e o termo em si não jogam qualquer luz sobre a questão da segurança humana nos países em questão”.

Em linha similar, Nasser (2009) aponta para o fato de que o termo Estado Falido tem se tornado um expediente conveniente para que as grandes potências, em associa-

15 Rashid (2001) afirma que após a chegada do Talibã ao poder, os EUA iniciaram conversações com o regime tendo em vista a passagem de oleodutos pelo país, além de perceberem o novo governo como um importante contraponto ao Irã na Ásia Central.

ção com empresas multinacionais, possam intervir nesses territórios e assim facilitar o acúmulo de riquezas mediante a exploração de recursos naturais, o que atualmente resulta em envolvimento cada vez maior de países como Estados Unidos, Rússia e China nos conflitos internos, ora disputando recursos, ora apoiando militarmente as facções em conflito. No caso da estratégia norte-americana para a África, por exemplo, Nasser chama a atenção para o fato de *think tanks* influentes no governo, como o *Council on Foreign Relations*, destacarem a necessidade de se ampliar o papel das forças militares do país e assim vigiar e controlar as fontes energéticas e os sistemas de distribuição do continente africano frente a vazios de poder e ameaças como o terrorismo, características do fracasso estatal.

Chapaux (2009) caminha em direção semelhante à de Nasser e Boås e Jennings, apresentando duas análises interessantes sobre o uso do conceito de Estado Falido e as consequências dessa utilização. Segundo o autor, o conceito de Estado Falido, ao menos em tese, permitiria àqueles que o criaram impor um modelo de governança aos países classificados como fracassados. Contudo, mediante os exemplos da intervenção norte-americana no Iraque e as respostas internacionais aos distúrbios ocorridos na Bolívia entre 2003 e 2006, Chapaux argumenta, primeiramente, que nem sempre o termo é utilizado com esse objetivo e que, em segundo lugar, quando o termo é utilizado para promover mudanças de regime nem sempre se obtém êxito, muitas vezes devido às resistências dos países-alvo.

Ao mapear a aplicação do termo ao regime de Saddam Hussein, o autor identifica três utilizações distintas em momentos diferentes e por atores distintos. Primeiramente, antes da intervenção, veículos de mídia e autoridades do governo negaram que o

Iraque fosse um Estado Falido. Em segundo momento, os opositores à guerra utilizam o termo para afirmar que o Iraque se tornou um Estado Falido em decorrência da intervenção norte-americana. Por fim, Chapaux identifica o retorno do conceito ao discurso oficial, momento mais significativo da utilização, seja em figuras como a do ex-secretário de Defesa Colin Powell ou mesmo no então candidato democrata à presidência, John Kerry. A especificidade desse momento deve-se ao fato de que o discurso sobre o fracasso estatal é utilizado como justificativa e legitimação para a presença das tropas estrangeiras no Iraque, pois *os Estados que estão no Iraque tem que ficar para evitar a produção de um novo Estado Falido* (Powell, 2003 *apud* Chapaux, 2009, p. 122). Sumarizando, Chapaux (2009) afirma que a noção de Estado Falido foi utilizada para tentar dar legitimidade à intervenção no Iraque, e não para impor um modelo de governança. Ademais, o autor argumenta que:

A relação de causalidade entre a intervenção e a situação atual do Iraque é esquecida; o trabalho de reconstrução dos EUA já não é descrito como a reparação de um dano e sim como uma necessidade objetiva. Assim, a legitimidade da ocupação não se avaliaria em termos da legitimidade do ataque, a qual muitos se opuseram, mas agora se apresentaria como uma missão altruísta que intenta evitar que o Iraque rume ao caos (Chapaux, 2009, p. 123).

No caso da Bolívia, quando da nacionalização dos hidrocarbonetos iniciada em 2003 pelo presidente eleito Evo Morales e dos conflitos que daí redundaram entre o governo e as empresas afetadas, Chapaux (2009) diz que o conceito de Estado Falido foi utilizado por analistas para afirmar que os problemas pelos quais o país passava eram consequências de um processo de fracasso estatal que se instaurava e que demandava soluções rápidas, pois, caso contrário (Washington Post, 2003 *apud* Chapaux, 2009, p. 132):

Poderemos ver uma possível secessão ou uma guerra civil devastadora. Tamanho caos no coração do continente se espalharia para além das fronteiras bolivianas, desestabilizando seus vizinhos e interrompendo a economia da região. Em última instância, a Bolívia pode se tornar o Afeganistão dos Andes, um Estado Falido que exporta drogas e desordem.

No caso do país andino, o autor afirma que o discurso objetivava contribuir para questionar o governo iniciado após a eleição de Evo Morales. Contudo, as críticas que esse enquadramento recebeu e a pouca receptividade que o mesmo teve tanto no discurso acadêmico como político impediram que a visão do fracasso estatal boliviano se estabilizasse.

A segunda análise, realizada por Chappaux e Wilén (2009), inicia-se com uma pergunta bastante pertinente: A distinção entre Estados Falidos e aqueles considerados bem-sucedidos teria alguma influência nas relações internacionais, mais precisamente na forma como os países se relacionam na prática? Para tentar responder a essa indagação, os autores direcionam suas atenções para o relacionamento dos Estados dentro do *Peacebuilding Commission* (PBC), órgão da ONU criado em 2005 para coordenar as reconstruções de países saídos de conflitos. Por meio da análise dos casos do Burundi e Serra Leoa, os autores argumentam que os países sob o escrutínio do PBC, mesmo que não sejam explicitamente nomeados Estados Falidos são considerados menos capazes para resolverem seus problemas. A consequência dessa visão é que a fraqueza dos referidos países os deslegitimariam para serem participantes ativos nas discussões e os alijariam da tomada de decisões sobre seu próprio processo de reconstrução.

Em sua reflexão sobre Estados Falidos, os autores utilizam o conceito habermasiano de discurso ético, o qual se refere às regras que embasariam e legitimariam um debate,

assim como as decisões tomadas após o mesmo que, nas palavras de Linklater (2007), definiriam *a priori* o formato do processo de tomada de decisões, mas não a natureza da decisão a ser alcançada. Dito de outra forma, a ética de um debate estabelece os procedimentos dos debates para que indivíduos possam expressar as suas demandas e diferenças morais e assim resolvê-las mediante a força do melhor argumento. Nesse sentido, não se almeja predizer ou condicionar o resultado final, mas, ao mesmo tempo em que aponta os critérios formais que precisariam ser satisfeitos, também convidaria os participantes a refletirem sobre que estruturas e crenças obstruem a concretização do diálogo aberto. Com esse ponto de partida, Chappaux e Wilén identificam dois tipos de ética dentro da política internacional.

Em primeiro lugar, teríamos a *ética de identidade*, cujo melhor exemplo seria a filiação à ONU: um país não precisa ser bom ou mau, ocidental, rico ou democrático para se filiar à organização; o simples fato de ser um Estado é suficiente para que sua vontade tenha peso dentro da ONU, com exceção do Conselho de Segurança. Consequentemente, em um debate envolvendo esse tipo de ética, as decisões seriam consideradas legítimas somente se seguissem a vontade de todos (consenso) ou a vontade de uma maioria predefinida e aceita pelos participantes que seriam afetados pela decisão a ser tomada. O segundo tipo seria a *ética da capacidade*, exemplificada pela filiação ao FMI, pois a importância econômica de determinados países daria mais peso às suas decisões, ou seja, não importa apenas se você é um Estado, mas também que *tipo* de Estado você é.

Essa distinção é importante para o intento dos autores, pois, a despeito de formalmente as decisões dentro do PBC serem tomadas via consenso, ou seja, todos em tese teriam o mesmo peso, o que se observa é a

consolidação de uma *ética de capacidade*: mediante os relatórios das discussões sobre os casos do Burundi e Serra Leoa, seria possível verificar uma oposição cada vez mais patente entre países considerados bem-sucedidos e aqueles vistos como fracassados e, conseqüentemente, uma tendência a considerar legítimo que países vistos como mais capazes impusessem suas decisões sobre a reconstrução de terceiros, decisões estas que afetariam mais diretamente as populações de Burundi e Serra Leoa, mas cujo plenipotenciário no PBC não teria como influenciar o conteúdo. Segundo os autores, incorrer-se-ia no risco de que países considerados incapazes não terem o que dizer sobre sua própria reconstrução, quaisquer que fossem os objetivos a serem alcançados ou mesmo onde os recursos a serem investidos deveriam ser alocados, em virtude do tipo de ética dominante no PBC.

Sobre a capacidade heurística do conceito Estado Falido, Pinar Bilgin e Adam David Morton (2002, p. 56) argumentam que ao tentar explicar as causas do fracasso, a maioria dos estudos se foca no “*comportamento político de tais países e nas implicações desse comportamento sobre a segurança da ordem econômica liberal, sem questionar o contexto econômico no qual tais comportamentos estão incluídos*”. Logo, segundo os autores, a excessiva preocupação da literatura tradicional com os supostos sintomas do fracasso estatal, em especial a proliferação de grupos terroristas em Estados Falidos, impede uma análise pormenorizada sobre as condições estruturais que levariam os países ao fracasso. Assim, Bilgin e Morton (2007) chamam as análises sobre segurança internacional após o 11 de setembro e que versam sobre Esta-

dos Falidos de *externalistas e reducionistas*: *externalistas* por não incluírem na análise o impacto que a globalização e o capitalismo hodierno tiveram sobre os países, não abordando de forma adequada como os Estados influenciam e são afetados por esses processos¹⁶; e *reducionistas*, porquanto reduzem as ameaças à segurança ao terrorismo.

Ainda segundo Bilgin e Morton (2004), a adjetivação de países enquanto fracos ou falidos teria conseqüências problemáticas, dentre as quais se destacam: a redução do sucesso ou fracasso às capacidades coercitivas dos países para controlarem seus territórios – deixando em um segundo plano a discussão sobre a natureza da democracia nesses territórios; a visão da fragilidade estatal como comportamento desviante de normas internacionalmente reconhecidas, que serviria como justificativa e legitimação para intervenções; a negligência em relação aos impactos dos programas de ajuda e estruturação econômica capitaneados por organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, que muitas vezes criam, ou então exacerbam, os sintomas do fracasso. Como alternativa às abordagens tradicionais, Bilgin e Morton (2007, p. 21) propõem:

Uma maior consideração precisa ser dada a como as diferentes lógicas de soberania e capitalismo se combinam e formatam as condições estruturais que confrontam os Estados pós-coloniais – ‘falidos’ ou qualquer outro adjetivo. Essas contradições são capturadas pela maneira como países específicos internalizam processos de acumulação de capital e formas de dominação. [...] Em suma, uma historicização mais profunda dos processos de formação estatal no mundo não ocidental é necessária, ciente das circunstâncias políticas e econômicas nas quais estes Estados evoluíram.

16 Quando tratados, a globalização e a atual conjuntura do capitalismo internacional são vistos na maioria das vezes como meios que facilitam a proliferação de ameaças como o terrorismo, e não como causadores dessas ameaças.

De outro lado, temos as análises interessantes na questão da representação e atribuição de sentidos aos chamados Estados Falidos, as quais se ancoram em pressupostos das abordagens pós-modernas/pós-estruturalistas de Relações Internacionais¹⁷, em especial no tratamento dado por essas perspectivas sobre a relação entre discurso e realidade. De forma geral, inspirados em trabalhos de Michel Foucault e Jacques Derrida, os trabalhos a serem revisados argumentam que os sujeitos, objetos e as relações entre os mesmos e que constituiriam a realidade só se tornam inteligíveis mediante a estruturação de campos discursivos. Em outras palavras, o real não poderia ser compreendido como exógeno ao indivíduo e passível de ser acessado sem qualquer interpretação pelo analista¹⁸. O estudo das práticas discursivas, portanto, não almeja revelar a verdade que até então estaria obscurecida, mas sim verificar como certas representações embasam a produção do conhecimento e de identidades, e como essas mesmas representações tornam determinados cursos de ação possíveis. Moreno (2011, p. 21) sintetiza bem o impacto que as análises pós-modernas/pós-estruturalistas teriam sobre o conceito Estado Falido:

[...] ao qualificar determinados Estados como “em ruínas”, “falidos”, ou pelo menos como representações imperfeitas do Estado moderno e suas populações como “atrasadas”, “primitivas”, “guerreiras”, a literatura não está empreendendo um mero esforço inocente de melhor compreensão destes

Estados e das suas sociedades, mas está produzindo aquilo que deve ser governado, disciplinado e modernizado e, desse modo, criando as condições de possibilidade para as “novas” operações de paz da ONU.

A visão depreciativa sobre a experiência de outros países considerados falidos é um ponto em comum das análises de Hugues e Pupavac (2005) e Manjikian (2008). Ambas as análises almejam destacar como as percepções sobre o chamado fracasso estatal após o 11 de setembro de 2001, no mínimo, assemelham-se a uma narrativa sobre enfermidades, tratando sociedades saídas de conflitos como patológicas e incapazes de se recuperarem autonomamente. Dizemos “no mínimo”, pois por vezes a metáfora utilizada para caracterizar o fracasso estatal refere-se explicitamente ao tratamento de doenças, como no seguinte trecho de Goldstone (2008, p. 293):

Impedir o fracasso estatal não é simples como consertar um telhado com vazamentos de uma casa, no qual a tecnologia é conhecida e a questão giraria em torno de se aplicar corretamente as soluções. *É mais como tentar curar um câncer*, uma vez que no estado atual do conhecimento, não sabemos precisamente como prevenir ou curar cada caso. Contudo, podemos sugerir algumas diretrizes gerais para uma abordagem global (*grifo nosso*)¹⁹.

Assim, com base em estudos de casos do Camboja e dos territórios que outrora fizeram parte da Iugoslávia, Hugues e Pupavac (2005) argumentam que a noção de Estado

17 Não é nosso objetivo reconstruir todo o percurso das abordagens pós-modernas/pós-estruturalistas na área de Relações Internacionais. Para uma revisão específica sobre o impacto do pós-modernismo/pós-estruturalismo em Relações Internacionais, sugerimos Nogueira e Messari (2005) e Resende (2010).

18 As abordagens em tela propõem uma ruptura com a concepção representacionista da linguagem, afastando-se da ideia de que a linguagem seria única e exclusivamente um reflexo das condições materiais e/ou ideacionais da sociedade. Parte-se agora do pressuposto do real como resultado de práticas discursivas, não possuindo fundação ontológica e sendo produto de relações de poder, as quais dariam forma e sentido ao mundo mediante a linguagem e teriam consequências práticas, possibilitando e legitimando determinadas ações, ao passo que também desautorizariam tantas outras.

Falido, além de fixar a culpabilidade dos conflitos nas sociedades em questão, dá a entender que a razão de ser desses mesmos conflitos pode ser encontrada em predisposições inatas das populações desses países à violência. Esse paradigma terapêutico, segundo terminologia das autoras, caracterizaria as populações do Camboja e da Iugoslávia como traumatizadas e brutalizadas, o que explicaria o fracasso estatal, ao mesmo tempo que retiraria o foco das influências políticas domésticas e internacionais sobre a constituição do Estado nessas regiões, permitindo que a soberania fosse-lhes negada, uma vez que cambojanos e os povos da ex-Iugoslávia ora seriam percebidos como passivamente à espera de ajuda externa, ora como não confiáveis para liderarem os seus próprios processos de reconstrução.

De forma semelhante, Manjikian (2008) argumenta que o ato de classificar um país como falido ou bem-sucedido repousa em pressupostos implícitos sobre o Estado, tratando-o como um corpo, assim como em premissas relativas à saúde, aos tratamentos que parecem ser mais promissores e à autonomia que os pacientes desfrutam ou não uma vez recebido o diagnóstico. Seguindo o raciocínio da autora, parte significativa das metáforas utilizadas nas caracterizações sobre a relação entre fragilidade estatal e terrorismo compara o último a uma “vírose”, focando-se nos “solos férteis” de Estados Falidos, assim como no fácil “contágio” e “transmissão” para outros territórios. A partir dessa metáfora, a comunidade internacional, assim como um “médico”, é vista como altamente capaz, possuindo todas as habilidades e capacidades para intervir e resgatar o

país fracassado. A este, uma vez que não teria capacidade para tomar conta de si próprio, restaria apenas aguardar a intervenção que o salvaria, já que aos Estados Falidos nem mesmo optar sobre qual “tratamento” se submeter seria possível.

É importante reforçar que a autora não pretende trivializar os problemas de diversos países do mundo: o intento aqui é “chamar a atenção para a forma como a cultura ocidental em geral (e a norte-americana em particular) escolhe patologizar alguns problemas de governança e sociedade e não outros” (Manjikian, 2008, p. 343). Nota-se também que um dos ganhos oriundos dos esforços tanto de Manjikian (2008) como de Hugues e Pupavac (2005) é mostrar que a doença dos Estados Falidos é, na verdade, um amontoado de sintomas (corrupção extensiva, inabilidade para prover bens públicos e projetar poder sobre o território, baixos índices educacionais, desemprego, entre outros), ou seja, não advém de nenhuma qualidade essencial, mas sim da forma como se decide interpretar o quadro geral.

São também dignos de nota os trabalhos que, amparados em *insights* da literatura pós-colonialista²⁰, problematizam a caracterização corrente dos chamados Estados Falidos. Dentre os pressupostos pós-colonialistas que informaram teoricamente as análises em tela, alguns deles semelhantes àqueles das abordagens pós-modernas/pós-estruturalistas, destaca-se a ideia de que a produção do conhecimento ou das representações é inseparável de questões relativas ao poder, e a de que o mundo social não é um objeto inerte à espera de uma descrição imparcial, objetiva e desinteressada: pelo contrário, conforme nos

19 A analogia com doenças e morte não é privilégio de Goldstone (2008). Por exemplo, Zartman (1995, p. 8) chamava o colapso estatal de uma “doença degenerativa de longo prazo”, enquanto Krasner e Pascual (2005, p. 155) diziam que os elementos do fracasso estatal assemelham-se a “folhas mortas que se acumulam em uma floresta”.

diz Krishna (2009, p. 73), as representações sobre a realidade dependem sobremaneira de questões relativas a quem descreve, de onde partem as descrições, quais são os interesses dos responsáveis pelas descrições, entre outros pontos.

Nessa linha, talvez seja de Jonathan Hill (2005) uma das críticas pós-colonialistas mais incisivas ao conceito de Estado Falido. Partindo da premissa de que o Primeiro Mundo e o Terceiro Mundo não são entidades ou divisões geográficas naturais, mas sim que se formam um em relação ao outro, o autor identifica dois elementos centrais na tese sobre o fracasso estatal: primeiramente, a identificação dos Estados Falidos como incapazes ou desinteressados em desempenhar as funções que deveriam cumprir; e, em segundo lugar, a definição de quais seriam essas funções, destacando-se o provimento de bem-estar, ordenamento legal e segurança. Logo, embasando as descrições sobre Estados Falidos jazeria a definição do que constituiria um Estado bem-sucedido e das capacidades que os países deveriam ter. Assim:

Ao adotar uma perspectiva eurocêntrica, a abordagem comparativa escolhida pela literatura tradicional para identificar Estados Falidos torna-se inadequada para explicar o desenvolvimento individual dos Estados. Ao invés de explicar por que os problemas sociopolíticos de um Estado surgiram, esta abordagem comparativa meramente salienta que os Estados africanos são diferentes daqueles do Primeiro Mundo antes de condenar os Estados africanos por serem diferentes. Estados são identificados como falidos não pelo que são, e sim pelo que eles não são. [...] O processo de identificação de um Estado Falido é, portanto, analiticamente de pouca valia para explicar porque Estados estão passando por problemas políticos, econômicos e sociais que resultaram na descrição de falidos (Hill, 2005, p. 148).

Ademais, a partir dessa caracterização problemática, a única saída para os Estados Falidos seria a ajuda de atores externos, apresentados como benevolentes, como as forças capazes de restaurá-los e os resgataram, retirando desses mesmos interventores quaisquer responsabilidades acerca do chamado fracasso estatal.

Problematizar este último ponto é a intenção de Hill (2009) em trabalho que investiga a utilidade analítica do conceito de Estado Falido quando aplicado ao caso da Argélia. Segundo o autor, tentar compreender a guerra civil argelina da década de 1990 à luz do conceito de fracasso estatal, salientando apenas a incapacidade do Estado em desempenhar determinadas funções como principal determinante para a continuidade do conflito, é deixar de lado a influência que outros atores internacionais tiveram na situação, em especial o FMI e o Banco Mundial.

Logo, o autor tenta mostrar que as reformas estruturantes da década de 1990, exigidas pelos organismos supracitados, enfraqueceram a capacidade da Argélia em prover serviços considerados necessários para a população e que estariam no rol de funções a serem desempenhadas por Estados bem-sucedidos, constituindo-se assim num dos motivos mais determinantes a levar parte dos argelinos a apoiar os insurgentes, da mesma forma que financiamentos externos possibilitaram que governo e rebeldes prolongassem os embates. Assim sendo, mediante o exemplo da Argélia, Hill (2009) tensiona a visão de que as causas do fracasso são sumamente domésticas, além de verificar como as conexões do país com o sistema internacional potencializaram seus problemas.

20 Para os interessados no pensamento pós-colonialista, sugerimos Krishna (2009) e Young (2008).

Por fim, temos a contribuição de Marta Fernandez Moreno (2011) que, mediante o estudo de caso da Somália, questiona a construção discursiva do fracasso estatal. Segundo a autora, a caracterização das “novas” operações de paz da ONU, em especial aquelas conduzidas a partir do final da Guerra Fria, depende de determinada visão sobre as sociedades alvo. Mais especificamente:

[...] a produção da **descontinuidade**/inovação das operações de paz em relação ao passado colonial depende da **continuidade** das sociedades alvo de tais operações vistas como sujeitas a conflitos ancestrais de natureza endógena, ligados a um passado pré-colonial; revelando, desse modo, uma dependência mútua entre as identidades “moderna”, produzida como símbolo do progresso, e “tradicional”, construída como atrasada (Moreno, 2011, p. 17; **negrito no original**).

Informada pelas abordagens pós-moderna/pós-estruturalista e pós-colonialista, Moreno procura desestabilizar o discurso de que as “novas” operações de paz seriam uma inovação em relação ao passado colonial. Pelo contrário, a autora sugere que a lógica subjacente a estas missões é a da teoria da modernização, a ideia de que o desenvolvimento se dá por etapas, levando sociedades até outrora consideradas tradicionais para a modernidade. Desse modo, as operações permitiriam retirar os chamados Estados Falidos do caos social no qual estariam inseridos, colocando-os no caminho do desenvolvimento. Contudo, a condição de possibilidade para tal visão é calcada numa caracterização estática de países como a Somália, cuja situação sempre é percebida como derivada da continuidade dos seus modos de organização social pré-modernos. Moreno também destaca o caráter híbrido da Somália, resgatando discursos e obras que apontam para a influência dos atores ditos modernos no atraso das sociedades hoje consideradas passíveis de intervenção, perturbando assim as fronteiras discursivas entre o

progresso e a racionalidade de atores externos e a barbárie e irracionalidade somali.

Considerações finais

Ao final da presente revisão, resta-nos apontar o que a crítica ao conceito de Estado Falido acrescenta ao debate e que novas agendas de pesquisa são abertas para se explorar o problema de países considerados fragilizados.

Em primeiro lugar, temos uma crítica à ideia de que a apreensão do fracasso estatal consistiria simplesmente na seleção de determinados indicadores e o consequente desempenho dos países segundo tais dados, mostrando que a percepção do fenômeno pode mudar drasticamente conforme as variáveis utilizadas. Ademais, por vezes, a distinção entre causas e sintomas do fracasso estatal torna-se opaca: à guisa de ilustração, uma guerra civil é uma indicação de que um Estado faliu ou é a sua causa? Não à toa, Easterly e Freschi (2010) afirmam que o fracasso estatal pode ser considerado um *destruidor de ideias*, pois ao tentar combinar variáveis tão distintas entre si, como guerras civis, corrupção, inabilidade para prover bens públicos, entre outras, cria um agregado extremamente confuso.

Em segundo lugar, a visão de que Estados considerados fracos ou falidos seriam incubadores das ameaças contemporâneas à paz e segurança internacional, em especial o terrorismo, também é tensionada. Parte dos autores apresentados ao longo do texto, a despeito das metodologias distintas, chegou a conclusões no mínimo semelhantes: não é possível fazer afirmações conclusivas sobre a associação entre Estados considerados fracos ou falidos e a proliferação de grupos terroristas, o que se choca frontalmente com as premissas da Guerra ao Terror do governo George W. Bush, quais sejam, há uma relação de causalidade direta entre os ditos Estados Falidos e a proliferação do terrorismo e que

governança democrática e reformas liberalizantes reduziriam a incidência do mesmo.

Nota-se também a ausência de análises historicizantes sobre a situação dos países subdesenvolvidos, optando-se por uma comparação, muitas vezes implícita, entre o que seria um Estado bem-sucedido e o que está faltando no Terceiro Mundo. Ou seja, discutem-se muito as instituições e o tipo de governo que não estariam presentes, mas esquece-se de averiguar que relações sociais e formas de domínio realmente existem, subsumindo todos esses processos pelos conceitos de anarquia, caos social e falência estatal. Ademais, principalmente a partir das críticas vindas dos trabalhos informados pela literatura pós-moderna/pós-estruturalista e pós-colonialista, temos a poderosa ideia de que os Estados Falidos seriam uma representação que acabaria por construir a realidade, viabilizando identidades desiguais entre os atores e autorizando práticas intervencionistas e de reconstrução.

Frente a tal quadro, uma medida extremamente importante é fazer uma mudança na maneira como se formula o problema: em vez de mantermos o viés comparativo, tentando em perguntar o que falta e o que precisa ser transplantado para tais países, talvez devêssemos nos questionar o que as populações nessas regiões estão realmente fazendo

diante da situação na qual estão inseridas e como se relacionam com os interventores.

O primeiro tipo de pergunta acaba por reforçar a ideia de que em Estados Falidos reina um caos total, uma barbárie generalizada, o que cria as condições para as construções de sentido de que a ajuda externa é neutra e benevolente, sem outros interesses. O segundo tipo de pergunta, contudo, leva o pesquisador a deixar de lado essa visão e tentar entender o que realmente se passa nesses países, a se engajar com o local, evitando assim exotizá-lo ou romantizá-lo. Felizmente, alguns analistas já procuram enveredar nesse tipo de investigação, tais como os estudos de Richmond (2010, 2011) e MacGinty (2012), os quais verificam, cada qual a seu modo, como as intervenções externas impactam as populações locais, mas como, ao mesmo tempo, essas mesmas populações negociam com os interventores e conseguem influenciar o processo. Em suma, trata-se de entender as reconstruções como um fenômeno híbrido, que combina contribuições externas, mas também aquelas oriundas da população envolvida. Levando em consideração o atual estágio em que se encontram as reconstruções do Afeganistão e do Iraque, questionar o fracasso estatal é um esforço nada desprezível, pelo contrário, é extremamente necessário.

Bibliografia

BILGIN, Pinar; MORTON, Adam (2002). "Historicizing representations of 'Failed States': beyond the Cold-War annexation of the social sciences?". *Third World Quarterly*, v. 23, n. 1, p. 55-80.

_____. (2004). "From 'Rogue' to 'Failed' State? The fallacy of short-termism". *Politics*, v. 24, n. 3, p. 169-180.

_____. (2007). "Rethinking State Failure: the political economy of security". In: LAMBACH, Daniel; DEBIEL, Tobias (orgs.). *State Failure revisited I: globalization of security and neighborhood effects. INEF REPORT 87*. Institut für Entwicklung und Frieden – INEF, Universität Duisburg-Essen.

BØÅS, Morten; JENNINGS, Kathleen (2007). "'Failed States' and 'State Failure': threats or opportunities?". *Globalizations*, v. 4, n. 4, p. 475-485.

- CARMENT, David (2003). "Assessing State Failure: implications for theory and policy". *Third World Quarterly*, v. 24, n. 3, p. 407-427.
- CARMENT, David; SAMY, Yiagadeesen (2011). "Engaging Fragile States: closing the gap between theory and policy". *Global Dialogue*, v. 13, n. 1, p. 1-11.
- CARMENT, David *et al.* (2006). "The 2006 Country Indicators for Foreign Policy: opportunities and challenges for Canada". *Canadian Foreign Policy*, v. 13, n.1, p. 1-35.
- CHAPAUX, Vincent (2009). "Imposición de un modelo universal del Estado Exitoso? Estudio de la noción de Estado Fallido". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, v. 4, n. 7, p. 117-144.
- CHAPAUX, Vincent; WILÉN, Nina (2009). "Can you express your discontent when you're considered a Failed State? From an ethic of identity to an ethic of capacity". In: WORLD CONGRESS IPSA, Santiago, Chile.
- EASTERLY, William; FRESCHI, Laura (2010). "Top 5 reasons why 'Failed State' is a 'Failed' Concept". Disponível em: <<http://aidwatchers.com/2010/01/top-5-reasons-why-%E2%80%9Cfailed-state%E2%80%9D-is-a-failed-concept/>>. Acesso em: 26 out. 2011.
- FOREIGN POLICY (2005). *The Failed States Index*. Washington D.C.: Washingtonpost. Newsweek Interactive.
- FUKUYAMA, Francis (2005). *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco.
- FUND FOR PEACE (2011). *The Failed States Index 2011*. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org>>. Acesso em: 26 out. 2011.
- GOLDSTONE, Jack (2008). "Pathways to State Failure". *Conflict Management and Peace Science*, n. 25, p. 285-296.
- GOLDSTONE, Jack *et al.* (2000). "State Failure task force report: phase III findings". Disponível em: <<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2011.
- GOMES, Aureo de Toledo (2008). *Do colapso à reconstrução: Estados Falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no Pós-Guerra Fria*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo.
- _____. (2012). *O colapso e a reconstrução: uma análise do discurso sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados*. Tese de doutorado em Ciência Política, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.
- HALPER, Stefan (2010). "Beijing's coalition of the willing". *Foreign Policy*, jul./ago.
- HEHIR, Aidan (2007). "The myth of the Failed State and the War on Terror: a challenge to conventional wisdom". *Journal of Intervention and Peacebuilding*, v. 1, n. 3, p. 307-333.
- HELMAN, Gerald; RATNER, Steven (1993). "Saving Failed States". *Foreign Policy*, n. 89, p. 3-18.
- HILL, Jonathan (2005). "Beyond the Other? A postcolonial critique of the Failed State thesis". *African Identities*, v. 3, n. 2, p. 139-154.
- _____. (2009). "Challenging the Failed States thesis: IMF and World Bank intervention in Algerian civil war". *Civil Wars*, n. 1, p. 39-56.
- HUGHES, Caroline; PUPAVAC, Vanessa (2005). "Framing post-conflict societies: international pathologisation of Cambodia and the post-Yugoslav States". *Third World Quarterly*, v. 26, n. 6, p. 873-889.
- KRASNER, Stephen; PASCUAL, Carlos (2005). "Addressing State Failure". *Foreign Affairs*, v. 84, n. 4, p. 153-163.
- KRISHNA, Sankaran (2009). *Globalization and postcolonialism: hegemony and resistance in the twenty-first century*. New York: Rowan & Littlefield Publishers.

- LINKLATER, Andrew (2007). *Critical theory and world politics: citizenship, sovereignty and humanity*. New York: Routledge.
- MAC GINTY, Roger (2012). *International peacebuilding and local resistance: hybrid forms of peace*. New York: Palgrave.
- MANJIKIAN, Mary (2008). "Diagnosis, intervention, and cure: the illness narrative in the discourse of the failed state". *Alternatives*, v. 33, p. 335-357.
- MATA, Javier Fabra; ZIAJA, Sebastian (2009). *User's guide on measuring fragility*. Bonn: German Development Institute.
- MONTEIRO, Leandro (2006). *O conceito de Estado fracassado nas relações internacionais: origens, definições e implicações teóricas*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, São Paulo, Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP.
- MORENO, Marta Fernandez (2011). *Uma leitura pós-colonial sobre as "novas" operações de paz da ONU: o caso da Somália*. Tese de doutorado em Relações Internacionais, Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio.
- NASSER, Reginaldo (2009). "Os Estados Falidos: novas ameaças e novas oportunidades". In: NASSER, Reginaldo (org.). *Os conflitos Internacionais em suas múltiplas dimensões*. São Paulo: Ed. Unesp.
- NEWMAN, Edward (2007). "Weak States, State Failure, and terrorism". *Terrorism and Political Violence*, v. 19, p. 463-488.
- _____. (2009). "Failed States and international order: constructing a post-Westphalian world". *Contemporary Security Policy*, v. 30, n. 3, p. 421-443.
- NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar (2005). *Teoria das relações internacionais*. Rio de Janeiro: Campus.
- PAPE, Robert A.; FELDMAN, James K (2010). *Cutting the fuse: the explosion of global suicide terrorism and how to stop it*. Chicago: The University of Chicago Press.
- PATRICK, Stewart (2007). "Failed States and global security: empirical questions and policy dilemmas". *International Studies Review*, v. 9, p. 644-662.
- PIAZZA, James (2006). "Rooted in poverty? Terrorism, poor economic development and social cleavages". *Terrorism and Political Violence*, v. 18, p. 159-177.
- _____. (2008). "Do democracy and free markets protect us from terrorism?". *International Politics*, v. 45, p. 72-91.
- PUREZA, José *et al.* (2007). "Do States Fail or are they pushed? Lessons from three former Portuguese colonies". In: 48TH ANNUAL CONVENTION OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION (ISA), Chicago.
- RASHID, Ahmed (2001). *Taliban: the story of Afghan warlords*. London: Pan Books.
- RESENDE, Erica (2010). *A crítica pós-moderna/pós-estruturalista nas relações internacionais*. Boa Vista, Roraima: Ed. UFRR.
- RICE, Susan; PATRICK, Stewart (2009). *Index of State weakness in the developing world*. Washington D.C.: Brookings.
- RICHMOND, Oliver (org.) (2010). *Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches*. London: Palgrave.
- _____. (2011). *A post-liberal peace*. New York: Routledge.

ROTBURG, Robert (2004). "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.

SANÍN, Francisco Gutierrez (2011). "Evaluating State performance: a critical view of State Failure and fragility indexes". *European Journal of Development Research*, v. 23, n. 1, p. 20-42.

YOUNG, Robert (2009). *Postcolonialism: an historical introduction*. Oxford: Blackwell Publishers.

ZARTMAN, I. William (1995). "Introduction: posing the problem of State collapse". In: ZARTMAN, I. William (org.). *Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority*. Colorado: Lynne Rienner.

Artigo recebido em 13/09/2009

Aprovado em 16/05/2011

Resumo

Questionando o fracasso estatal: um balanço da literatura crítica

O objetivo do artigo é revisar as críticas ao conceito de Estado Falido e evidenciar como as mesmas ampliam o debate contemporâneo sobre o tema. Para tanto, optamos por dividi-las em três linhas: primeiramente, as contribuições que questionam as formas de se identificar o fracasso estatal; em segundo lugar, aquelas que problematizam a relação Estados Falidos e proliferação do terrorismo transnacional; e, em terceiro lugar, as obras que privilegiam a forma como o discurso sobre Estados Falidos é construído e utilizado para a ação política.

Palavras-chave: Estados Falidos; Terrorismo; Segurança internacional; Relações internacionais; Discurso.

Abstract

Calling into question the State failure: a review of critical approaches

The aim of the article is to review the criticisms on the concept of failed State and to show how they enlarge the scope of the contemporary debate on the theme. In order to achieve such goal, the author decided to separate those conceptions into three lines: first, the contributions that discuss the current ways of identifying State failure; secondly, the works that put in question the relationship between failed States and transnational terrorism; and thirdly, those approaches whose main focus is the exam of how the discourse on failed State is built and used for political action.

Keywords: Failed States; Terrorism; International security; International relations; Discourse.

Résumé

La défaillance de l'État en question: un bilan de la littérature critique

L'objectif de l'article est de revoir les critiques à propos du concept d'État Failli et d'identifier comment ces critiques élargissent le débat actuel sur le sujet. Nous avons pour cela décidé de répartir ces critiques en trois groupes : tout d'abord, les contributions qui remettent en question les formes d'identification de l'échec de l'État ; ensuite, celles qui problématisent le rapport entre les États Faillis et la prolifération du terrorisme transnational ; et, enfin, les ouvrages qui privilégient la forme par laquelle le discours sur les États Faillis est construit et utilisé pour l'action politique.

Mots-clés: États Faillis; Terrorisme; Sécurité internationale; Relations internationales; Discours.