



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ESTADOS FALIDOS: conceitos e uma análise comparativa do termo na pós-graduação no
Brasil**

LEISA CARDOSO DE SOUZA

**Brasília
2010**



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ESTADOS FALIDOS: conceitos e uma análise comparativa do termo na pós-graduação no
Brasil**

LEISA CARDOSO DE SOUZA

**Brasília
2010**

LEISA CARDOSO DE SOUZA

**ESTADOS FALIDOS: conceitos e uma análise comparativa do termo na pós-graduação no
Brasil**

Projeto de Monografia apresentado como
requisito parcial para a conclusão do curso de
bacharelado em Relações Internacionais do
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora:
Professora Doutora Sílvia Menicucci de
Oliveira Selmi Apolinário

**Brasília – DF
2010**

LEISA CARDOSO DE SOUZA

**ESTADOS FALIDOS: conceitos e uma análise comparativa do termo na pós-graduação no
Brasil**

Monografia apresentada como requisito parcial para
a conclusão do curso de bacharelado em Relações
Internacionais do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB

Brasília, 18 de Junho de 2010

BANCA EXAMINADORA:

Sílvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário
(Professora Doutora - Orientadora)

Frederico Seixas Dias
(Professor Mestre- Examinador)

Raquel Boing Marinucci
(Professora Mestre - Examinadora)

S719e

Souza, Leisa Cardoso de.

Estados falidos: conceitos e uma análise comparativa do termo na pós-graduação no Brasil. / Leisa Cardoso de Souza. – Brasília, 2010.

xiii, 99 f. ; il. : 30 cm.

Orientador(a): Sílvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário
Monografia (graduação) – Centro Universitário de Brasília, Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, 2010.

1. Estado. 2. Estados Falidos. 3. Relações Internacionais.
4. pós-graduação brasileira. I. Selmi Apolinário, Sílvia. II. Título.

EPÍGRAFE

Os nossos conhecimentos são a reunião do raciocínio e experiência de numerosas mentes.

Ralph Emerson

DEDICATÓRIA

A Deus, acima de tudo.

À minha família, pelo apoio incondicional.

Aos meus amigos, que me acompanharam durante essa caminhada.

Aos meus professores que me prepararam para dar os próximos passos.

Eduardo Ishida (*In memoriam*)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois sem Ele nada seria possível.

A minha orientadora, Sílvia Menicucci de Oliveira Selmi Apolinário, pela direção, apoio e incentivo.

Aos professores, que durante o esses quatro anos moldaram meu conhecimento.

Aos meus amigos, que mesmo longe me acompanharam, obrigada pelo apoio.

Aos meus amigos da faculdade pela amizade e memórias, o curso não teria sido o mesmo sem vocês.

Aos Ishida pela disponibilização da sua biblioteca.

Aos meus pais, pelo constante incentivo.

A minha irmã, pela paciência e companheirismo.

A todos que contribuíram para a realização dessa monografia.

RESUMO

O debate a respeito dos Estados falidos, no cenário mundial, teve início nos anos de 1980, visando compreender a situação dos países que haviam sido fragilizados no processo de descolonização, e nos anos que sucederam esse período. Nos anos 1990, o debate se voltou às consequências geradas pelos conflitos nesses países, principalmente às violações dos direitos humanos. Já no ano de 2001, com o atentado de 11 de setembro nos Estados Unidos, o debate voltou-se principalmente às questões de segurança. O presente trabalho tem como objetivo analisar a produção escrita a respeito dos Estados falidos na pós-graduação no Brasil. Para tal, procurou-se situar o conceito de Estado no estudo das Relações Internacionais. A partir disso, buscou-se demonstrar os aspectos históricos relacionados à falência estatal, em especial a expansão do sistema de Estados segundo o modelo vestfaliano, o fim da Guerra Fria, o desenvolvimento dos diferentes conceitos de Estados Falidos e a fomentação de debates relacionados ao tema. Por fim, foi feito um levantamento e uma análise das dissertações e teses produzidas no Brasil sobre Estados falidos, com o intuito de averiguar qual o debate predominante na pós-graduação brasileira e quais as contribuições que cada autor trouxe a essa discussão.

Palavras-chave: Estado, Estados falidos, Relações Internacionais, pós-graduação brasileira.

ABSTRACT

The Failed States debate began during the 1980s. The term was coined to analyze the situation of the countries which had become fragile in the decolonization process, and during the years that followed this period. During the 1990s, the debate focused on the consequences caused by the conflicts within these countries, mainly regarding the human rights violation. In 2001, with the September 11 attacks in the United States, the debate turned over to security issues. This paper aims to analyze the scholar production in the graduate studies in the Brazilian universities about Failed States. In order to do so, the first step is to present a brief introduction of the concept of State in International Relations. From then on, the idea is to point out the historical aspects linked to State failure, especially the expansion of the Westphalian based state system, the end of the Cold War, the development of different concepts of failed States, and the fomentation of debates related to this theme. Then, there is a survey and an analysis of the existing thesis and dissertations in Brazil about failed States, aiming to determine which debate is predominant in the Brazilian universities and which contributions each author has added to this discussion.

Key-words: State, Failed States, International Relations, Graduate studies in Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 O Estado no Estudo das Relações Internacionais	05
1.1. As Relações Internacionais como disciplina acadêmica.....	05
1.2. Definições de Estado.....	07
1.3. O Estado e as Correntes Teóricas Convencionais	09
1.3.1. O Realismo	09
1.3.2. O Liberalismo	11
1.3.3. A Escola Inglesa.....	11
1.3.4. A Economia Política Internacional	13
1.4. Os Pressupostos Teóricos para o Surgimento do Conceito de Estados Falidos	14
CAPÍTULO 2 Estados Falidos: Conceitos e Debates	18
2.1. Aspectos Históricos Relacionados aos Estados Falidos	19
2.2. Estados Falidos: Conceitos Comparativos	23
2.3. Estados Falidos e as Funções do Estado	26
2.4. Estados Falidos e seus Impactos nas Relações Internacionais	29
2.5. A Dificuldade de Identificação: Diversidade de Metodologias	30
2.6. Abordagens e Reações derivadas do Conceito de Estados Falidos	31
CAPÍTULO 3 O Estudo das Relações Internacionais no Brasil e o Conceito de Estados Falidos.....	37
3.1. Aspectos Introdutórios a respeito da Pesquisa em Relações Internacionais no Brasil.....	37
3.2. A Produção Acadêmica no Brasil acerca de Estados Falidos	44
3.2.1. A Intervenção Humanitária em Três quase-Estados Africanos: Somália, Ruanda e Libéria.....	48
3.2.2. O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações.....	52
3.2.3. A Intervenção da Organização das Nações Unidas em Angola (1989-1999) ..	54
3.2.4. Estados Falidos, Instituições Internas e Internacionais: Avanços ou Retrocessos?	58
3.2.5. Agenda de Segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria: a Emergência dos Rogue States e dos Estados Fracassados	60

3.2.6. A Organização das Nações Unidas e o Desafio das Intervenções Humanitárias	63
3.2.7. Do Colapso a Reconstrução: Estados Falidos, Operações de Nation-Building e o Caso do Afeganistão no Pós-Guerra Fria	65
3.3. Análise Comparativa.....	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

INTRODUÇÃO

O conceito de Estados falidos ganhou notoriedade no pós Guerra Fria, sendo utilizado para descrever a situação dos países que haviam sido fragilizados pela luta armada em seus territórios. Durante os anos 1990, o mundo presenciou os efeitos resultantes desses conflitos, em especial as violações dos direitos humanos. A violência nesses Estados foi responsável por mais de dez milhões de mortes desde então (ROTBERG, 2004). Sendo assim, a principal preocupação em relação a esses Estados, durante esse período, foi quanto às questões humanitárias. Entretanto, com os atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA, os Estados falidos passaram não só a fazer parte da agenda humanitária, mas tornaram-se prioridade da agenda de segurança dos países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos. Os Estados falidos e as consequências advindas desse *status* deixaram de apresentar apenas um problema regional, passando também a ser uma ameaça global.

Essa falência estatal se relaciona à capacidade de o Estado desempenhar, ou não, determinadas funções. O Estado deve validar o domínio da lei, fornecer segurança, proporcionar espaço para que seus cidadãos participem do processo político, assegurar os direitos civis e humanos, assim como fornecer cuidados médicos, saúde, escolas, infraestrutura, comércio, redes de comunicação, sistema monetário, dentre outros. No entanto, há Estados que não conseguem garantir essas funções, surgindo, deste modo, a conceituação de quase-Estados ou Estados falidos. Daí a importância de se compreender o fenômeno de falência e as dinâmicas envolvidas nesse processo.

O objetivo do presente trabalho, portanto, é analisar o conceito de Estados Falidos e identificar como o tema tem sido abordado pelos estudos de pós-graduação no Brasil. Apesar da temática já possuir uma literatura considerável, essa se concentra principalmente nos centros acadêmicos norte-americanos e europeus. No Brasil, o conceito ainda é pouco debatido, quando se compara o volume de publicações produzidas no país com aquelas produzidas no exterior. A opção de analisar as produções elaboradas no âmbito da pós-graduação brasileira, em especial as teses e as dissertações, pode parecer, em um primeiro momento, uma decisão equivocada, por

causa das escassas amostras disponíveis no contexto acadêmico brasileiro como um todo. No entanto, esses trabalhos são a pedra fundamental para futuras pesquisas, produções especializadas e publicações, além de servirem como fonte de consulta bibliográfica.

O conceito Estados falidos é um tanto polêmico, pois além de ser utilizado para indicar o mau funcionamento do Estado, tem sido utilizado para legitimar intervenções em Estados soberanos, levando a um questionamento do uso do termo. No entanto, mesmo com as limitações do conceito, ele tem sido utilizado como categoria de análise e para formulação de políticas para Estados com certos tipos de limitações. Determinadas classificações, como o Índice de Estados Falidos, elaborado pelo *Fund for Peace*, em parceria com a revista *Foreign Policy*, servem de ilustração à polêmica da utilização do termo. A Somália, por exemplo, encontra-se em primeiro lugar no *ranking* desse índice. Contudo, este país não se encontra entre as prioridades, por exemplo, da agenda de segurança dos EUA, a contrário do Iraque que ocupa apenas em sétimo lugar no *ranking*, gerando, por razões óbvias, desconforto entre esses Estados. A própria inclusão de um país em uma lista de Estados falidos pode gerar desconforto.

O próprio Brasil encontra-se na lista da *Fund for Peace*, na 119ª posição, não como um Estado falido, mas como um Estado que está na *borderline*, ou seja, encontra-se na linha divisória. Sendo assim, é interessante observar como o país lida com essa forma de classificação, tanto na política, quanto na academia. Por exemplo, no momento, o Brasil, diferente dos EUA e Reino Unido, não desenvolve nenhuma política para lidar com Estados falidos. Seria isso um indicador de que o Brasil realmente faz jus à classificação que lhe foi designada? A pouca produção acadêmica no país sobre o tema também seria um indicador dos interesses do Brasil no cenário mundial?

Sendo assim, a análise de dissertações e teses no Brasil, a respeito do referido tema, pode gerar reflexões que venham consolidar o estudo do conceito de Estado falido no país, explicitando que visão predomina no Brasil – se questões humanitárias, desenvolvimento, questões de segurança etc. Além do mais, a análise de produções acadêmicas abre oportunidades para interpretações ainda não exploradas. Levando tudo isso em consideração, a presente monografia, ao analisar alguns trabalhos produzidos no exterior e as produções brasileiras em nível de pós-graduação, tem como alvo contribuir para o debate e reflexão sobre Estados falidos.

Para atingir esse alvo, é essencial situar primeiro o papel do Estado no estudo das Relações Internacionais. Desta forma, no Capítulo I, intitulado “O Estado no Estudo das Relações Internacionais”, discorre-se a respeito de como as Relações Internacionais se consolidaram como disciplina acadêmica e de qual o papel do Estado. Com esse intuito, serão abordadas as correntes teóricas convencionais, que incluem: o Realismo, o Liberalismo, a Escola Inglesa (ou Sociedade Internacional) e a Economia Política Internacional. Também se pretende verificar como a falência estatal se encaixa nas pesquisas de Relações Internacionais.

O Capítulo II, “Estados Falidos: Conceitos e Debates”, trata sobre os aspectos históricos relacionados à falência estatal decorrentes da descolonização e da Guerra Fria, bem como da expansão do sistema de Estados durante esses dois períodos históricos. Também se verifica as diferentes teorias desenvolvidas a respeito do conceito de Estados Falidos. Para identificar um Estado fracassado, indica-se quais funções são esperadas do Estado. Além disso, demonstra-se o impacto que o conceito tem nas relações internacionais. E por fim, aponta-se as dificuldades de conceituação e quais as principais abordagens e reações em relação ao conceito.

No Capítulo III, chamado de “O Estudo das Relações Internacionais no Brasil e o Conceito de Estados Falidos”, registra-se a história do envolvimento da academia brasileira nas pesquisas sobre Relações Internacionais, com enfoque em dissertações e teses, incluindo: a produção acadêmica no Brasil acerca de Estados falidos; a intervenção humanitária em três quase-Estados africanos (Somália, Ruanda e Libéria); o conceito de Estado fracassado nas Relações Internacionais (suas origens, definições e implicações); a intervenção da Organização das Nações Unidas em Angola (1989-1999); Estados falidos, instituições internas e internacionais (Avanços e Retrocessos); agenda de segurança norte americana no pós Guerra Fria (a emergência dos *rogue states* e dos Estados fracassados); a Organização das Nações Unidas e o desafio das intervenções humanitárias; do Colapso à Reconstrução: Estados falidos, operações de *Nation-Building* e o caso do Afeganistão no pós Guerra Fria; por fim desenvolve-se uma análise comparativa das mencionadas produções.

A análise do tema foi realizada por meio de consulta bibliográfica impressa, bem como da *internet*, incluindo o sítio do *Fund for Peace* e *Crisis States Research Center*, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), como, também, as dissertações e teses produzidas no Brasil

referentes ao tema Estados falidos. A partir dessa bibliografia, compararam-se os diferentes conceitos de Estado falidos e as principais abordagens realizadas. Mais especificamente, em relação às dissertações e teses produzidas no Brasil, fez-se uma análise baseada nos seguintes pressupostos:

- Qual conceito de Estados falidos é predominante?;
- Como o tema é aplicado?;
- Qual o impacto para o Estado?; e
- Qual a contribuição desses trabalhos ao tema Estados falidos?

Por meio desse levantamento, buscou-se averiguar qual o debate predominante na pós-graduação brasileira quanto ao tema e quais as contribuições que cada autor trouxe a essa discussão.

CAPÍTULO 1

O ESTADO NO ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo tem como objetivo discorrer a respeito do papel do Estado nas Relações Internacionais. Para tanto, contextualizar-se-á o surgimento das Relações Internacionais como disciplina acadêmica e o papel do Estado nesse processo. Depois, explorar-se-á as definições de Estado oferecidas pela disciplina, através da abordagem das correntes teóricas convencionais, a saber, o Realismo, o Liberalismo, a Escola Inglesa e Economia Política Internacional. Por fim, o capítulo discute os pressupostos que levaram ao surgimento do tema Estados falidos, destacando a existência de outras classificações alternativas, além daquelas baseadas no Estado Vestfaliano.

1.1 As Relações Internacionais como Disciplina Acadêmica

Jackson e Sørensen (2007, p. 20) apontam que o tema Relações Internacionais entrou em pauta juntamente com o estabelecimento do Estado. Deste modo, o Estado, conforme analisado pelas Relações Internacionais, tem como marco de reconhecimento a Paz de Vestfália, de 1648, que consolidou a comunidade de Estados soberanos e deu início ao sistema europeu de Estados. Nesse sentido, Sørensen (1997, p. 257) destaca que o “Estado Vestfaliano é [...] o ponto analítico de partida nas Relações Internacionais”¹. Desta perspectiva, Gonçalves (2004, p. 13) observa que as relações internacionais sempre foram estudadas, sendo o seu principal foco a reflexão sobre os fenômenos da paz e da guerra entre os Estados.

No entanto, o estudo das Relações Internacionais, como disciplina acadêmica, data do início do século XX, mais especificamente em 1919, no pós Primeira Guerra Mundial. Porém, contribuições não universitárias a respeito das relações internacionais remontam ao século XIX (SCHMIDT apud NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 33). Neste caso, as principais contribuições foram feitas por diplomatas, historiadores e juristas, uma vez que não havia uma disciplina especializada em si para tratar deste tema. De qualquer forma, foi a partir da produção escrita desses profissionais que o estudo acadêmico das relações internacionais começou a ser moldado e sua metodologia e objeto de estudos acabaram sendo estabelecidos.

¹ No original em inglês: ‘*Wesphalia*’ state which is [...] employed as the analytical point of departure in IR.

Embora tenha sido um conflito meramente europeu, a Primeira Guerra Mundial teve um impacto muito grande no sistema internacional, afetando o mundo todo. Ela ficou conhecida como a guerra que iria colocar um fim a todas as guerras. Porém, apesar dos mais de 15 milhões de óbitos (ROCHA, 2002, p. 23), não impediu o advento do segundo grande conflito global. Até então, nenhuma guerra havia sido tão devastadora no ocidente. Com o seu fim, em 1919, o sistema de Estados Europeus havia sido fragilizado. Vários acordos foram estabelecidos para que a paz fosse mantida e para que uma nova ordem global fosse estabelecida, sendo um desses o Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919. Nesse mesmo contexto, o estudo acadêmico das relações internacionais surgiu como uma tentativa de pesquisar as causas da guerra e de desenvolver meios para reduzir sua futura incidência (HALLIDAY, 1999, p. 19).

Todavia, a tentativa de se evitar outra guerra foi em vão, pois os países afetados pelas decisões de Versalhes entendiam que as sanções propostas pelo mesmo foram injustas. Assim, em 1939, a Segunda Guerra Mundial eclodiu, deixando mais de 55 milhões de mortos. De acordo com Saraiva (2001, p. 221), a guerra foi o marco de uma nova era, pois ela foi travada não apenas na Europa, mas em diferentes partes do globo terrestre. Desta forma, com o seu término, uma nova ordem internacional emergiu. A Europa, que era o grande centro do sistema internacional, havia sido destruída por esse conflito. Por isso, no momento pós Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) surgiram como as principais potências mundiais. Portanto, a nova ordem internacional não era mais eurocêntrica, mas russo-americana. Nesse sentido, Watson (2004, p. 401) observa que os dois referidos países ocuparam, no contexto internacional, a posição privilegiada do continente europeu. A ascensão dos mesmos acabou por marcar o início da Guerra Fria, que estabeleceu uma ordem bipolar.

O período que assinalou essa “Guerra” foi caracterizado pela disputa de hegemonia mundial entre os EUA e a URSS. Durante ele, o sistema de relações internacionais era baseado em zonas de influência de cada um dos dois blocos, cada um com seu modelo distinto de organização social e política (SARAIVA, 2001, p. 96). Mas, com o seu término em 1989, uma nova ordem surgiu no sistema internacional. Essa já não era baseada na rivalidade dos países e, sim, no processo de globalização. Entretanto, nesse novo contexto multipolar, os EUA foram fortalecidos e se promoveram como o único país hegemônico, uma vez que a União Soviética, fragmentada, não foi substituída por nenhum outro Estado potente no cenário internacional.

Para Halliday (1999, p. 21), os principais eventos do século XX, ou seja, as três guerras acima mencionadas² moldaram o foco da disciplina Relações Internacionais. Por sua vez, Rivero (2002, p. 32) acrescenta que as guerras fizeram do Estado o protagonista das relações internacionais. Nessa direção, Lake (2007, p. 1) afirma que “as Relações Internacionais como disciplina preocupa-se fundamentalmente com o que os Estados fazem, e, por sua vez, como as suas ações afetam outros Estados”³. Jackson e Sørensen (2007, p. 44) ainda ressaltam que muitas das questões fundamentais ao estudo das Relações Internacionais estão ligadas à teoria e à prática da natureza do Estado soberano.

Como se pode notar, o Estado possui uma centralidade no estudo das Relações Internacionais. Mas nem todos os teóricos das Relações Internacionais concordam que o Estado seja o principal ator dessa área de estudos. Alguns deles desafiam essa posição, atribuída ao Estado, colocando em destaque atores não estatais, como organizações internacionais, organizações não governamentais e empresas transnacionais, dentre outros. Apesar disso, Jackson e Sørensen (2007, p. 45) afirmam que os teóricos que buscam ir além do Estado, não o deixam de considerar como ponto de partida fundamental de argumentação. Halliday (1999, p. 90), por sua vez, demonstra que o debate sobre os fundamentos das Relações Internacionais deve ir para além da mera discussão de ser ou não ser Estadocêntrico. Deve-se discutir o que se quer dizer com Estado, já que há uma diversidade de significados associados a ele.

1.2. Definições de Estado

O Estado nos estudos das Relações Internacionais é tido como um termo primitivo, isto é, como um conceito dado em seu construto teórico. Nessa perspectiva, Sørensen (1997, p. 256) observa que o Estado não foi, em qualquer momento, um objeto de investigação. Halliday (1999, p. 91) corrobora com este autor, ao afirmar que, em geral, se pressupõe que todos saibam o significado do vocábulo Estado. Portanto, de acordo com esses estudiosos, o Estado não é um conceito muito debatido dentro das pesquisas sobre Relações Internacionais. Jackson e Sørensen (2007, p. 383) ainda comentam que “o conceito de Estado Moderno corresponde a uma

² Primeira e Segunda Guerras Mundiais e Guerra Fria.

³ No original em inglês: *International relations as a discipline is chiefly concerned with what states do and, in turn, how their actions affect other states.*

representação elaborada pelas teorias convencionais⁴”. Entretanto, essas teorias realmente não definem o conceito de Estado, apenas demonstram qual o seu papel dentro do sistema internacional. Por exemplo, Halliday (1999, p. 91) aponta que o Estado nas relações internacionais é visto como:

[...] uma associação territorial de pessoas reconhecida para os propósitos do direito e da diplomacia como um membro legalmente igual do sistema de Estados. Na realidade, é uma forma de organizar as pessoas com o propósito de participar do sistema internacional.

Como se pode perceber, essa definição é bastante abrangente, incluindo elementos de diferentes naturezas, como território, governo político, povo e sociedade. Outro exemplo vem de Max Weber (1964 apud JACKSON e ROSBERG, 1982, p. 2), que define o Estado como:

Um grupo corporativo que tem jurisdição compulsória, que exercita organização contínua, e reivindica o monopólio da força sobre um território e sua população, incluindo toda ação que ocorre dentro da sua área de jurisdição.

A definição de Weber também abrange o país como um todo, destacando o território, governo, sociedade e povo. No entanto, ao contrário da ciência política que tem o Estado como objeto de estudo, as Relações Internacionais não desenvolvem uma investigação mais profunda a respeito do conceito, acolhendo-o como universal. Sørensen (1998, p.79) destaca que as correntes acadêmicas das Relações Internacionais concordam em suas abordagens que diferentes Estados relevantes possuem características parecidas. Isso ocorre porque todas essas abordagens se baseiam no modelo Vestfaliano e, como destacado acima, no Weberiano. No entanto, em cada corrente o Estado desenvolve um papel diferente.

1.3. O Estado e as Correntes Teóricas Convencionais

De acordo com Jackson e Sørensen (2007, p. 54), espera-se que o Estado desempenhe determinadas funções, tais como promover segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar social. As correntes teóricas das Relações Internacionais, segundo esses autores, estudam como

⁴ As teorias convencionais das Relações Internacionais são: o Realismo, o Liberalismo, a Sociedade Internacional e a Economia Política Internacional (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

os Estados asseguram ou não esses valores. Cada teoria, contudo, enfatiza uma de suas funções. As teorias das Relações Internacionais selecionadas são: Realismo, Liberalismo, Escola Inglesa ou Sociedade Internacional e Economia Política Internacional⁵. O Realismo focaliza questões de segurança. Já o Liberalismo trata de temas relacionados à liberdade, tais como cooperação, paz e progresso. Por sua vez, a Sociedade Internacional salienta a ordem e a justiça. A Economia Política Internacional, por seu turno, evidencia os temas relacionados ao bem-estar, tais como riqueza, pobreza e igualdade. Como pode ser observado, as quatro correntes têm o Estado como um ator das Relações Internacionais, ora principal, ora coadjuvante. A seguir, cada uma dessas teorias será abordada de forma mais detalhada.

1.3.1. O Realismo

O Realismo surgiu no pós Segunda Guerra Mundial e por muito tempo foi a corrente predominante nos estudos das Relações Internacionais. A principal premissa do realismo é a centralidade do Estado, cujo objetivo é garantir sua sobrevivência através do poder (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 23). Essa pressuposição é comum a todos os realistas. Porém, a sobrevivência de um Estado tem a ver com fatores internos e externos. Em termos de sobrevivência ligada a questões externas, o exercício de poder de um Estado depende da maneira como os outros Estados estão exercitando seus poderes. Mearsheimer (1994 apud DONNELLY, 2000, p. 7), da corrente Realista, expressa que o sistema de poder internacional é anárquico, uma vez que os Estados exercem sua capacidade militar de modo ofensivo, podendo ferir ou destruir seus congêneres a qualquer momento. Somado a isso, os Estados, enquanto unidades racionais, mantêm uma constante desconfiança dos outros Estados, pois, ainda conforme Mearsheimer (1994 apud DONNELLY, 2000, p. 7), nenhum Estado pode ter certeza de que o outro não fará uso de sua potencialidade militar. Portanto, todos os Estados buscam fortalecimento para exercer sua força quando necessário, já que o objetivo motivador de suas ações é a sua própria sobrevivência.

Jackson e Sørensen (2007), avaliando a prática da corrente Realista, observam que seus adeptos, de fato, veem o Estado como ator unitário e racional, que deve agir de maneira uniforme

⁵ As quatro correntes teóricas foram arroladas aqui porque, historicamente, moldaram o estudo das Relações Internacionais, constituindo os três “grandes debates” presentes na disciplina. Para mais detalhes ver Jackson e Sørensen (2007).

e homogênea em defesa do interesse nacional. Em consonância com os referidos autores, Giplin (1996 apud DONNELLY, 2000, p. 7) aponta que os Estados têm sua motivação, primordialmente, na realização dos objetivos relacionados aos interesses nacionais. O Estado é, então, o ator proeminente na política mundial. Nesse caso, as relações internacionais consistem na interação entre os Estados (JACKSON e SØRENSEN, 2007, p. 102-103). Uma vez que nem todos os Estados são detentores do mesmo montante de poder, para o Realismo, os Estados não são iguais, havendo privilégio das grandes potências nas Relações Internacionais.

Isso remete ao conceito do poder anárquico nas relações internacionais descrito pelo Realismo. Por isso, Schweller (1997 apud DONNELLY, 2000, p. 8) afirma que “as relações internacionais estão ligadas a um estado de anarquia⁶” – sendo que esta, no Realismo, é a ausência de uma autoridade suprema. Sem um poder central internacional, existem múltiplos soberanos, cada um responsável por sua própria sobrevivência. Assim, o sistema é marcado pela desconfiança, rivalidade, conflito e guerra. Esse tipo de percepção das Relações Internacionais leva o Realismo a interpretar a segurança nacional como a principal função a ser garantida pelo Estado. Dessa forma, Nogueira e Messari (2005) expressam que o Estado é essencial para a vida de seus cidadãos, sendo o protetor do seu território, população e modo de vida. Ou seja, a segurança dos indivíduos depende da segurança do Estado em que habitam. Em outras palavras, ao se garantir a sobrevivência do Estado, garante-se a sobrevivência do indivíduo. Deste modo, a teoria realista é uma teoria de sobrevivência.

O Realismo, no entanto, sofreu várias críticas. A centralidade do papel desenvolvido pelo Estado nas relações internacionais foi questionada, por causa do surgimento de temas econômicos e por causa da presença de atores não-estatais, como organizações internacionais e organizações não governamentais.

1.3.2. O Liberalismo

O Liberalismo é também uma das principais correntes das Relações Internacionais e seus pressupostos se contrapõem ao do Realismo, já que dá destaque a outros atores. Ele evidencia o lugar do indivíduo na sociedade, a natureza do Estado e a legitimidade das instituições. Para essa

⁶ No original em inglês: *International affairs takes place in a state of anarchy*.

corrente, a construção de uma sociedade bem ordenada é essencial para a segurança e o exercício de liberdade dos indivíduos.

O Estado aqui é visto como um mal necessário e uma ameaça política. Ele é necessário para proteger seus cidadãos de ameaças externas e de grupos e indivíduos que internamente não respeitam o imperativo da lei (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Nessa direção, Locke (1998) registra que o Estado vem para assegurar a liberdade de seus cidadãos, sendo uma entidade constitucional. Desta maneira, o Estado deve respeitar os seus cidadãos, a vida, a liberdade e a propriedade. Mas aqui reside uma contradição. Ao exercer sua capacidade de força, o Estado pode ultrapassar as suas atribuições legais e tornar-se uma ameaça a seus próprios cidadãos. Embora não tenha deixado o Estado de lado em sua abordagem, o Liberalismo também salientou os aspectos vinculados às relações transnacionais.

Essa teoria, que teve grande influência nos anos 1970, serviu de base para o conceito de interdependência complexa desenvolvido por Keohane e Nye (1977). Para esses autores, além do Estado, existe a participação de novos atores no cenário internacional, levando a uma mudança de tópicos na agenda dos diferentes países. Desta perspectiva, no mundo da interdependência, não há uma hierarquia de temas e nem de atores. Di Sena Júnior (2003, p. 185) lembra, como já exposto anteriormente, que os Estados continuaram sendo os atores principais da política internacional, porém não possuíam mais o palco apenas para si.

1.3.3. A Escola Inglesa

A Escola Inglesa, rotulada de Sociedade Internacional, surgiu na década de 1960 contrapondo-se também ao pensamento realista. Entretanto, mesmo rejeitando alguns pressupostos realistas, como o falta de normas internacionais na política mundial, essa Escola adotou outros aspectos daquela corrente teórica, como a centralidade do Estado e a importância do poder na política internacional (CASTRO, 2001, p. 22). As relações internacionais, para essa abordagem, devem ser entendidas como uma sociedade de Estados soberanos. Nas palavras de Bull (2002, p. 19):

Existe uma “sociedade de Estados” (ou “sociedade anárquica”) quando um grupo de Estados, consciente de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu

relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.

Dito de outra maneira, o ponto de partida das relações internacionais, na concepção da teoria da Sociedade Internacional, é a existência de Estados e comunidades políticas independentes, cada uma com seu governo e sua soberania dentro de um determinado território, atuando sobre uma população humana. Bull ainda destaca que os Estados possuem uma soberania interna e outra externa; a primeira faz referência à supremacia dos mesmos sobre as demais autoridades dentro de um determinado território, e a segunda diz respeito à independência em relação às autoridades externas.

Wight (2002, p. 98-99), em seus estudos, classifica a Escola Inglesa ou Sociedade Internacional por meio de quatro pontos: (a) a Sociedade Internacional é uma sociedade única em questão de Relações Internacionais, sendo composta por outras sociedades mais organizadas chamadas de Estados; (b) o número de seus membros é, conseqüentemente, sempre pequeno; (c) os membros da Sociedade Internacional são mais heterogêneos do que os indivíduos que os compõem, não havendo um Estado padrão; e (d) Os membros da Sociedade Internacional são, em conjunto, imortais. Wight (apud SOUZA, 2003, p. 23) também destaca a importância do Direito Internacional, das regras e instituições internacionais como meios de limitar a guerra e modificar a política de poder.

Jackson e Sørensen (2007) apontam que a Escola Inglesa, de fato, reconhece a participação das organizações internacionais, organizações não governamentais e empresas multinacionais nas Relações Internacionais. No entanto, essas entidades são subordinadas ao Estado, não podendo atuar de forma independente. Por esse motivo, na abordagem da Sociedade Internacional, o Estado é considerado a base da política mundial. Mas os Estados aqui seriam organizações humanas. Nesse sentido, Souza (2003, p. 23) comenta que mesmo os Estados sendo membros imediatos da Sociedade Internacional, os indivíduos é que, em última instância, são seus membros fundamentais.

1.3.4. A Economia Política Internacional

A corrente teórica conhecida como Economia Política Internacional possui um legado marxista e não constitui uma corrente propriamente dita das Relações Internacionais. De acordo

com Gonçalves (2005, p. 8), a Economia Política Internacional é um método analítico, que além do marxismo, também possui nuances realistas e liberais. Essa corrente teórica trouxe uma visão mais crítica para esta área de estudo, especialmente por meio da sua subcorrente marxista.

O marxismo demonstra que as relações humanas são produtos de sua própria ação. Assim, o Estado em si não deveria ser objeto de sistematização. A sistematização conceitual, ao contrário, deveria ser do capitalismo e dos processos de produção. Para o marxismo, os capitalistas e proletariados são os atores centrais, os Estados são apenas a expressão do domínio de uma classe dentro de um determinado território.

Embora visto de outro prisma, pode-se observar que o Estado não se faz ausente nessa abordagem. Nela, a sua função primordial seria assegurar a ordem capitalista. Quanto mais hábil na manutenção do capitalismo, maior importância o Estado teria no cenário internacional. Nesta perspectiva de análise, Lênin foi um dos primeiros a considerar o Estado como um ator do sistema internacional. Tecendo comentário dentro dessa abordagem, Nogueira e Messari (2005) afirmam:

A competição não desapareceu, portanto, mas assumiu nova forma, na qual os protagonistas da luta de classes não eram mais as classes no interior dos Estados, mas tornaram-se, elas mesmas, Estados.

Ou seja, no mundo atual, a luta é travada entre os Estados que representam segmentos sociais mais abastados economicamente e outros que representam populações menos abastadas. Isto é, entre os Estados capitalistas avançados *versus* Estados periféricos atrasados economicamente. Nesse sentido, Wallerstein (apud NOGUEIRA; MESSARI, 2005) ressalta que os Estados podem se situar em três áreas: centro, semiperiferia e periferia. Os Estados do centro são caracterizados por atividades econômicas intensivas em capital, bem como pelo alto montante de valor agregado. Por sua vez, os Estados da periferia se caracterizam pela produção de bens primários, sendo pouco institucionalizados e muitas vezes autoritários. A semiperiferia se situa entre essas duas categorias. Apesar de o Estado não ser o ator central, Wallerstein (apud NOGUEIRA; MESSARI, 2005) reconhece que esse desempenha um importante papel na mediação entre o espaço doméstico e o sistema mundial.

A corrente teórica Economia Política Internacional herdou um pouco das características marxistas já mencionadas. A principal ênfase dessa corrente é a interação entre a Política e a Economia, ou entre os Estados e os Mercados (JACKSON e SØRENSEN, 2007). As questões abordadas já não são as de poder ou segurança e, sim, as referentes à riqueza e à pobreza. Uma situação significativa que essa abordagem detectou foi a inserção, no sistema internacional, de um grupo de Estados considerados fracos e pobres. Historicamente, nos anos 1970, esses Estados, considerados do Terceiro Mundo, formavam a chamada Nova Ordem Econômica Internacional e buscavam melhorar a sua posição econômica no cenário mundial.

1.4. Os Pressupostos Teóricos para o Surgimento do Conceito de Estados Falidos

Como exposto anteriormente, as teorias convencionais consideram o Estado como ator, ora principal, ora secundário. No entanto, apesar das diferentes abordagens, elas discorrem especialmente a respeito da ação do Estado, não debatendo o termo Estado em si. Sørensen (1998, p. 79) enfatiza, então, que as teorias das Relações Internacionais consideram o Estado “como unidades similares”. A Paz de Vestfália, de 1648, certamente contribuiu para essa visão, pois legitimou a soberania e igualdade do Estado. Com o passar dos anos, o Estado foi se consolidado como a principal forma de organização política e “desde 1945 o mundo foi nivelado em uma e apenas uma categoria constitucional: a de Estados soberanos”⁷ (JACKSON, 1993, p. 17).

Nessa direção, Axtmann (2004, p. 259) ressalta que “pelos dois últimos séculos o Estado soberano, consolidado e centralizado, tem sido o paradigma dominante para o pensamento político ocidental⁸”. Segundo esse autor (2004, p. 259), o Estado era o modelo a ser adotado. E durante o século XIX e XX esse pensamento foi se difundindo. Assim, Badie (2004, p. 41) destaca que o processo de descolonização, na década de 1960, marcou o aparente triunfo do modelo estatal. Desta forma, a adoção do Estado em todo o mundo contribuiu para a ideia de que o sistema de Estado era universal, gerando a ilusão de que ele era o padrão normal (BADIE, 2004, p. 41).

⁷ No original em inglês: *[...] Since 1945 the international world has been formally leveled into one and only one constitutional category: sovereign states.*

⁸ No original em inglês: *For the past two centuries or so, the territorially consolidated, centralized sovereign state has been the dominant paradigm in western political thought [...].*

As teorias das Relações Internacionais, conforme Sørensen (1997, p. 259), partem desse pressuposto, considerando “o Estado Vestfaliano como base implícita para a maior parte das teorizações do campo de Relações Internacionais”⁹. No entanto, para o mencionado autor (1998, p. 79), o erro está exatamente em considerar o Estado como uma unidade, pois, de fato, ele não é.

Sørensen (1997, p. 260) formula outras duas formas de Estado, que devem ser considerados além do Vestfaliano, denominados de pós-colonial e de pós-moderno. Em artigo posterior, de 1998, o autor utilizou o termo pré-moderno para tratar do Estado pós-colonial, e manteve a mesma nomenclatura para tratar do pós-moderno. Aqui, serão utilizados os termos pós-colonial/pré-moderno e pós-moderno. Ao comparar esses dois modelos de Estados com o Vestfaliano, verifica-se o que os Estados não são como unidades.

O Estado pós-colonial/pré-moderno surgiu no contexto da descolonização. Segundo Sørensen (1997, p. 255), esses Estados seriam fracos, não consolidados, de periferia. O *statehood* (SØRENSEN, 1998, p. 67) seria apenas uma soberania formal. Aqui as instituições do Estado não se desenvolveram, o Estado não detém o monopólio legal da força e a lealdade é voltada ao líder. Para o autor (1998, p. 87), os Estados que mais se aproximam do modelo pós-colonial/pré-moderno são os Estados da África subsaariana, bem como alguns países da Ásia Central e da ex-URSS. O Estado pós-moderno, por sua vez, seria um Estado complexo, transnacional e com uma governança a nível multilateral. Sørensen (1997, p. 263) assinala que este tipo de Estado emergiu na Europa ocidental. Eles não são Estados territoriais e, mesmo tendo poder autônomo, possuem, por meio da globalização, uma intensificação nas suas relações econômicas, políticas e culturais, tornando-se dependentes.

Esse tipo de análise parece explicar melhor os tipos de Estados que existem pelo mundo. A concepção vestfaliana de Estado não se aplica a muitos países, pois, como indicado por Sørensen (1997, p. 259), muitos deles nunca se encaixaram nesse modelo. O não encaixamento resultou em uma classificação diferenciada a eles, denominada de quase-Estados. Este termo surgiu no estudo de Robert Jackson e Rosberg (1982): *Why Africa's Weak States Persist*. Estes autores buscavam entender a situação dos Estados africanos, caracterizados pela instabilidade política, golpes de Estados, guerras e violências, que permaneceram por mais de duas décadas

⁹ No original em inglês: *The “Westphalian” state is the implicit basis for most theorizing in the Field of IR [...]*.

depois da independência (JACKSON e ROSBERG, 1982, p. 1). Uma vez que esses Estados não podiam ser explicados pela caracterização de Estado weberiano, na qual o Estado é o legítimo detentor do monopólio legal da força, Jackson e Rosberg (1982, p. 2) afirmam que eles, obrigatoriamente, teriam que ser considerados não Estados. No entanto, os referidos autores (1982, p. 3) reconhecem que “todos persistem como membros da sociedade internacional de Estados”¹⁰. Por isso, propôs sua terminologia alternativa para se referir a eles.

Ao lidar com esse tipo de situação, Sørensen (1998, p. 82) explica que a descolonização permitiu que Estados com pouco *statehood* entrassem para a sociedade de Estados soberanos. Assim, a expansão do sistema ocidental de Estados no processo de descolonização pode ter marcado um aparente triunfo desse modelo de organização política. Contudo, como já foi percebido, os Estados que resultaram dessa iniciativa não foram o mesmo tipo de Estado que resultou da paz de Vestfália. Badie (2004, p. 42), portanto, aponta que as décadas que sucederam a descolonização demonstraram a fragilidade dos novos Estados em algumas regiões, em especial na África, Ásia e América Latina. De acordo com Spruyt (2002, p. 128), alguns Estados “não conseguem providenciar bem estar e segurança aos seus cidadãos em regiões repletas de perigo.”¹¹

Para alguns estudiosos, o aparecimento desses Estados frágeis se apresenta como um desafio para as Relações Internacionais, já que o Estado é um dos conceitos-chave da disciplina. Como pode ser observado ao longo do presente capítulo, o Estado ainda detêm esse *status*. No entanto, a definição desse conceito não é muito debatida e nem é um objeto de estudo específico dentro das pesquisas na área. Isso não significa que há uma ausência de definição, está é apenas tida como dada, deste modo se dá mais destaque as ações desenvolvidas pelo Estado, do que ao conceito em si. Sendo assim, as correntes teóricas continuam a abordar a centralidade do Estado e sua atuação, cada qual com seu próprio modelo de Estado. Sendo assim, o Realismo, Liberalismo, Escola Inglesa e Economia Política Internacional possuem a sua própria análise de Estados, ou outros atores, que consideram relevantes.

¹⁰ No original em ingles: *All of them persist as members of the international society of states.*

¹¹ No original em ingles: *[...] have been unable to provide welfare and security to their citizens in regions fraught with peril.*

Os Estados relevantes são caracterizados principalmente por deter o monopólio legítimo do uso da força e exercer determinadas funções que visam o estabelecimento do Estado Vestfaliano. Apesar da adesão predominante deste modelo, Sorensen, demonstra que Estados não são “como unidades similares”, existindo outros modelos além do Estado moderno Vestfaliano, como o pós-colonial/pré-moderno e o pós-moderno. O pós-colonial, por exemplo, possui as características, dos Estados rotulados como frágeis, ao não desenvolverem instituições estatais plenas. Mas isso, necessariamente, não os caracteriza como falidos.

Nesse sentido, Jackson e Rosberg (1982) propuseram outra forma alternativa de classificação para esses Estados, a de quase-Estados. Esse tipo de categorização acaba por denunciar a impropriedade de se classificar Estados somente a partir do modelo Weberiano, pois como todo conceito, este modelo surge a partir de um determinado contexto histórico, representando um determinado pensamento, o ocidental. Sendo assim, o fenômeno desses Estados rotulados de fragilizados, ou quase-Estados, serão discutidos e aprofundados no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 2

ESTADOS FALIDOS: CONCEITOS E DEBATES

Do Haiti no Hemisfério Ocidental aos remanescentes da Iugoslávia na Europa, da Somália, Sudão, e Libéria na África ao Camboja no Sudeste Asiático, um novo fenômeno preocupante está surgindo: o fracasso de Estados-nação, totalmente incapazes de se sustentarem como um membro da comunidade internacional (HELMAN; RATNER, 1992, p. 3)¹².

Como já mencionado no capítulo anterior, alguns Estados, em especial na África, Ásia e América Latina, foram fragilizados nas décadas que sucederam o processo de descolonização e Guerra Fria. Um dos termos cunhados para descrever a situação desses Estados foi o de quase-Estados (JACKSON e ROSBERG, 1982). O debate a respeito da situação desses Estados se intensificou e outros termos surgiram para se referir a esses Estados, como o termo “falido”. O objetivo do presente capítulo é demonstrar como o conceito de Estados falidos surgiu. Deste modo, tratar-se-á dos aspectos históricos que contribuíram para o surgimento desse conceito, como a proliferação de Estados-nação no pós Segunda Guerra Mundial. A partir daí, analisar-se-á os conceitos comparativos, fazendo-se um paralelo com as funções que um Estado deve desempenhar. Por fim, serão apontados os impactos causados pelos Estados falidos, as dificuldades de se classificar Estados como falidos ou não e as diferentes abordagens e reações ao conceito.

O debate acerca de Estados fracassados é relativamente recente no meio acadêmico, tendo sido iniciado nos anos de 1980 e ganhado força nos anos de 1990, coincidindo com o fim da Guerra Fria. Segundo Bilgin e Morton (2004, p. 169), a noção de falência está ligada ao discurso da Guerra Fria a respeito de *statehood* (*status* de ser um Estado e não um território ou dependência), que gira em torno de Estados falidos *versus* Estados bem sucedidos. Nessa direção, Clapham (2002, p. 775) aponta que o fim da guerra e o colapso da União das Repúblicas

¹² No original em inglês: *From Haiti in the Western Hemisphere to the remnants of Yugoslavia in Europe, from Somalia, Sudan, and Liberia in Africa to Cambodia in Southeast Asia, a disturbing new phenomenon is emerging: the failed nation-state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community.* (Todas as traduções desta monografia são de minha autoria).

Soviéticas Socialistas (URSS) revelaram a fragilidade dos modelos existentes de Estados soberanos.

Entretanto, o fracasso do Estado não é um fenômeno novo. Herbst (2004) demonstra que, na Europa pós 1500, vários Estados faliram e desapareceram. Porém, o colapso¹³ do Estado moderno, para usar a terminologia de Zartman (1995, p. 1), é diferente do fenômeno histórico associado às civilizações do passado. Para este autor (1995, p. 2), o colapso do Estado, enquanto fenômeno atual, é muito mais específico do que os fatos que ocorreram anteriormente, tendo causa e efeito limitados e identificáveis, ou seja, tendo uma causa e consequência política, com implicações sociais e econômicas. Assim, o fracasso de Estados-nação é mais que uma questão de decadência civilizacional.

2.1. Aspectos Históricos Relacionados aos Estados Falidos

Para Helman e Ratner (1992, p. 3), o fracasso do Estado tem sua raiz na proliferação de Estados-nação desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em 88 anos, de 1914 a 2002, 137 novos Estados surgiram. De acordo com Rotberg (2004), em 1914, quando o Império Otomano e Austro-Húngaro estavam se desfazendo, havia 55 Estados. Em 1919, surgiram mais 4 Estados, somando 59 nações. Em 1950, esse número se elevou para 69. Com as independências na África, o número de Estados aumentou para 90. A estatística continuou a crescer com os novos Estados que surgiram na Oceania, Ásia e Europa, incluindo os que resultaram da desintegração da URSS, totalizando 191 Estados. Em 2002, com a independência do Timor Leste, o sistema internacional passou a ser composto por 191 Estados-nação, e em 2006 com a independência de Montenegro esse número subiu para 192¹⁴. Contudo, o fracasso não está apenas ligado ao número de novos Estados e sim à maneira como muitos deles foram constituídos.

Carment (2003, p. 411) observa que existiram quatro grandes ondas de formação de Estados e que todas elas ocorreram após a queda de impérios. No século XIX, na América do

¹³ William Zartman (1995) no seu livro *Collapsed States* utiliza o termo colapso para se referir ao fracasso do Estado. Como se verificará adiante, há diversas taxonomias que se referem ao fracasso do Estado.

¹⁴ Os Estados que resultaram da desintegração da URSS e surgiram entre 1991 e 1992 foram: a Rússia, Belarus, Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Armênia, Azerbaijão, Cazaquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Estônia, Lituânia e Letônia. A Iugoslávia também se desintegrou em 1992 e os novos Estados que surgiram a partir dessa foram: a Bósnia e Herzegovina, Croácia, Eslovênia e a Sérvia e Montenegro. *Growth in United Nations Membership, 1945-present*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

Sul, com o Império Espanhol; na Europa pós Primeira Guerra Mundial, com a Rússia, Império Austro-Húngaro e Turco-Otomano; na Ásia e África, no pós Segunda Guerra Mundial, com a Bélgica, Holanda, França, Inglaterra e Portugal; e na Ásia Central e Europa do Leste, no final dos anos 1980, com a desintegração da URSS. O autor ainda ressalta que a maioria dessas transições foi marcada pela criação de novos Estados em ambientes hostis. A própria história europeia indica que violência, guerra, expansão militar, exclusão social e exploração econômica estão no centro da formação do Estado (ver ainda HAGMANN; HOEHNE, 2007, p. 22).

Nesse sentido, Meierhenrich (2004, p. 165) ressalta que, historicamente, todo processo de formação de Estados causou sofrimento humano, por ser um processo violento e que, provavelmente, a formação de Estados contemporâneos seguirá as ondas turbulentas prévias. Em consonância com Meierhenrich (2004), Anderson (2004, p. 14) acrescenta que “a formação de Estados foi um projeto difícil, custoso e dolorido no passado e, no futuro, o processo de se formar Estados promete ser ainda mais difícil, custoso e dolorido¹⁵.” Sendo assim, esse processo é inerente aos chamados Estados falidos. Contudo, a violência nesses Estados é vista como resultado de uma decadência estrutural e política, ou seja, por não possuírem elementos que os caracterizam como Estados de fato.

Segundo Wallensteen (2000, p. 2), não é fácil identificar o que é um Estado funcional, pois ao mesmo tempo em que o Estado deve ser forte o suficiente para proteger os seus cidadãos, não pode ser tão forte ao ponto de ameaçar aqueles a quem foi destinado a servir. Sendo assim, o Estado no âmbito interno deve fornecer segurança, deter o monopólio legal da violência e providenciar bens públicos para os habitantes do seu território, funções que um Estado falido não consegue exercer. Nessa perspectiva, verifica-se que grande parte da literatura voltada à falência estatal vê o caos e a violência nesses Estados como decadência e não como parte do processo de formação do Estado.

Nessa direção, Cohen *et al* (1981, p. 901) ressaltam que esta problemática está ligada ao modo como essa violência é interpretada. Para os autores, muitas vezes a formação de Estados é associada com a ordem política, enquanto a incapacidade de se desenvolver um poder estatal é associada à decadência política, o que é um pressuposto errôneo. Deste modo, Cohen *et al* (1981,

¹⁵ No original em inglês: *The formation of states was a difficult, costly and painful project in the past. The failure to form states in the future promises to be even more difficult, costly and painful.*

p. 902) acreditam que a violência deve ser vista como um processo de acumulação primitiva de poder central pelo Estado, isto é, não indica nem ordem, nem decadência e sim a criação de uma nova forma de organização política, ou seja, é um processo pelo qual todos Estados passam. Boege *et al* (2009, p. 18), acrescentam que o uso da violência é necessário para se estabelecer o monopólio legítimo do uso da força.

Sendo assim, Cohen *et al* (1981, p. 902) observam que vários Estados classificados como novos, estão passando por um processo similar de acumulação de poder, pelo qual a Europa passou, caracterizado pela violência. Contudo, isso não quer dizer necessariamente que o resultado será o mesmo que o europeu (COHEN, 1981, p. 902). Para Falk (apud CIBIAN, 2010, p. 4), por exemplo, a criação da noção de Estados-nação “foi uma ficção [...] que gerou décadas de violência em países não ocidentais”¹⁶. Essa violência não é vista como um processo de acumulação de poder, mas como a criação de caos e anarquia. No entanto, é importante ter em mente que os Estados falidos são relativamente recentes, produtos do processo de descolonização, em oposição ao processo de formação de Estado na Europa que levou séculos para se consolidar (BOEGE *et al*, 2009, p. 19). Para Cohen *et al* (1981, p. 905), os novos Estados são mais violentos, pois, ainda estão passando pelo processo de acumulação central do poder pelo Estado, o que necessariamente não os classificaria como falidos.

Entretanto, Mazrui (apud DORNOOBS, 2002, p. 798) observa que, dependendo do que se entende por colapso e da dinâmica política que leva ao mesmo, é concebível considerar o colapso como parte do processo de reconfiguração e formação do Estado. Assim, entender os processos de formação dos Estados ajuda a compreender os processos que levam um Estado a falir e vice-versa. Hoje, muitos Estados no mundo estão falindo devido à ajuda que receberam durante a Guerra Fria (CARMENT, 2003, p. 407). Nesse período, o sistema internacional era bipolar, tendo os Estados Unidos da América (EUA) e a URSS como as potências principais. Nessa época, segundo Gros (1996, p. 455), a fraqueza de alguns Estados, a corrupção política e a violação dos direitos humanos, agravadas pelas políticas econômicas irracionais que levavam a um baixo crescimento econômico, foram negligenciadas pelas duas potências, para manter os Estados fracos sob suas esferas de influência.

¹⁶ No original em inglês: *[...] was a [...] fiction that has produced decades of violence in non-Western countries.*

Durante a Guerra Fria, muitos desses projetos nacionais incompletos, também chamados de “países em desenvolvimento”, ganharam valor estratégico para as duas potências mundiais. Por sua vez, esses países procuraram aproveitar-se do conflito Leste-Oeste. Deste modo, conseguiram ajuda para financiar sua inviabilidade econômica (RIVERO, 2002, p. 13). A Guerra Fria, segundo Anderson (2004), sucedeu o sistema europeu de imperialismo em termos de imposição de normas de soberania estatal nas relações entre os países. Os EUA e a URSS, assim como seus predecessores europeus, exibiam ambivalência quanto aos imperativos da soberania. O que importava era se as ex-colônias iam pender para o Ocidente ou para o Oriente. Uma forma de atrair partidários era o fornecimento de ajuda financeira e assistência técnica.

Para alguns estudiosos, como Holm (apud CARMENT, 2003, p. 411), a Guerra Fria assegurou que a maior parte dos Estados fracos sobrevivesse. Contudo, com o seu fim, a maior parte desses Estados foi deixada à própria sorte. Em outras palavras, a sustentabilidade desses Estados não se baseava em fundamentos humanitários, mas em interesses duvidosos das duas potências globais, visando à manutenção de seu poder. Sem dúvida, a Guerra Fria resultou na inserção de vários Estados fracos no sistema internacional. Mas, ao mesmo tempo, segundo Zartman (1995, p. 1), o seu término não apenas dissolveu a ordem bipolar, mas fez com que muitos Estados colapsassem. Por essa razão, Monteiro (2006) aponta que, no pós Guerra Fria, houve um *boom* do conceito de Estados fracassados, motivado pela situação dos países que foram fragilizados durante o período da Guerra Fria, como as ex-colônias africanas, que acabaram tendo conflitos civis e outras violações de direitos humanos. Assim, esse *boom* tendeu a direcionar ações humanitárias.

Com o fim do colonialismo em meados da década de 1980, todo território global passou a ser supostamente dividido em Estados. Esta forma de organização tornou-se o padrão da nova ordem global. Deste modo, a própria existência do sistema global tornou-se dependente da normalidade dos Estados (DOORNOBS, 2002, p. 808). Entretanto, em uma época em que os Estados nacionais constituem a base da ordem mundial, a desintegração violenta e a fraqueza de alguns Estados africanos, asiáticos, oceânicos e latino-americanos ameaçam a fundação do próprio sistema global (ROTBERG, 2003, p. 1).

2.2. Estados Falidos: Conceitos Comparativos

Segundo Hagmann e Hoehne (2007, p. 20), parte desse debate revela uma suposição dogmática que todos Estados caminham em direção a um modelo ocidental democrático liberal. Ressaltando essa ideia, Boas e Jennings (2007, p. 476) demonstram que o conceito de falência é baseado em suposições errôneas acerca da uniformidade do Estado. Deste modo, Boege *et al* (2009, p. 16) destacam que grande parte do discurso relativo à fragilidade e construção de Estados caminha em direção ao estilo ocidental de Estado weberiano vestfaliano.

No entanto, esses autores demonstram que muitos dos países ao redor do mundo são entidades políticas que diferem do modelo ocidental de Estado. Por isso, Berger e Weber (2006, p. 203) afirmam que um Estado é falido quando o comparamos a um tipo ideal. Estendendo ainda mais a discussão, Monteiro (2006) expõe que a concepção de Estado fracassado é baseada na dualidade jurídico-empírica, conforme aventado por Robert Jackson (1993), onde a existência legal do Estado para a comunidade internacional torna-o um Estado; e onde a inexistência ou fragilidade empírica interna do Estado torna-o um Estado fracassado. É verdade que, como ressalva Georg Sørensen (2000, p. 1), “falar sobre o fracasso estatal pressupõe a existência de um Estado¹⁷”. Porém, a existência de um Estado pode não se resumir simplesmente em seu reconhecimento internacional.

Brooks (2005, p. 1) observa que as definições de Estados Falidos variam, não sendo surpresa que a maior parte dos estudiosos os define em oposição aos Estados bem sucedidos, que presumivelmente seriam a regra. Entretanto, a réplica do Estado ocidental nem sempre levou ao desenvolvimento esperado, resultando na falência estatal. Nesse sentido, Boas e Jennings (apud BOEGE *et al*, 2009, p. 18) observam que a classificação de falência estatal, é um julgamento normativo, que apenas tem significado se comparado a algo, nesse caso a um Estado ocidental “saudável”, que possui pouca relevância aos Estados considerados falidos, por não terem assimilado essa forma de organização política.

Deste modo, é importante pesquisar como os Estados se formam, firmam e se mantêm. O Estado Moderno é o produto de um processo histórico. O seu nascimento se deu no fim da Idade Média, nos séculos XV e XVI, e foi consolidado nos séculos XVII e XVIII, quando se definiu suas principais características. Assim, para Marcel (1981, p. 217), “o Estado é uma entidade

¹⁷ No original em inglês: *To talk about state failure presupposes the existence of a state.*

fundada sobre a concordância de três elementos materiais (um território, uma população e um governo) e sobre o reconhecimento emanado dos outros Estados existentes”.

A Paz de Vestfália, de 1648, legitimou a comunidade de Estados soberanos, sendo o marco inicial de reconhecimento destes como organização política ideal. De acordo com Watson (2004, p. 263), os acordos de Vestfália marcaram o triunfo do *Stato*, organismo detentor do controle de seus assuntos internos e independente em termos externos. Esse mesmo autor (2004, p. 369) ainda ressalta que, durante o século XIX, os europeus trouxeram o mundo inteiro, pela primeira vez, para uma única rede de relações econômicas e estratégicas. Eles lideraram essa unificação, por meio da qual lançaram as bases para o atual sistema global que não passa de uma expansão do sistema europeu. No entanto, essa expansão só foi possível por meio do colonialismo.

Segundo Clapham (2000, p. 3), o conceito de *statehood* contribuiu para o estabelecimento do colonialismo e do Estado como forma ideal de organização, pois onde não existisse um Estado que correspondesse à definição europeia de *statehood*, os Estados já estabelecidos, isto é, os europeus, poderiam submeter aquele território e povo a sua soberania. Esta concepção foi baseada no ideal civilizador, que na verdade explicitava a ideia de superioridade cultural dos europeus, que tinham como missão civilizar os bárbaros, sendo inclusive essa justificada pelo direito internacional da época (GORDON, 1997, p. 929).

No entanto, a colonização não foi um processo caracterizado pela reciprocidade, e sim pela dominação e imposição estrangeira. Gordon (1997, p. 938) ainda ressalta que a maior parte desses territórios foi adquirida pelos Estados europeus por meio da ocupação, da subjugação, da cessão e da prescrição. Nesse sentido, as colônias eram apenas uma extensão do Estado colonizador, não possuindo uma personalidade jurídica própria (GORDON, 1997, p. 940). Conforme Clapham (2000, p. 2), a ideia de um mundo dividido em Estados, que exerçam autoridade sobre seu território e população, data somente da era colonial europeia. Sendo assim, em 1914, mais de 85% do território global se encontrava sob domínio europeu (GORDON, 1997, p. 931).

Jackson e Sørensen (2007, p. 30) atestam, portanto, que esse Sistema de Estados não ficou restrito apenas ao continente Europeu, mas também foi adotado em outras partes do mundo. Na América do Norte, isso ocorreu no fim do século XVIII; na América do Sul, no

século XIX; e em alguns países africanos, somente a partir da segunda metade do século XX. Deste modo, o Sistema de Estados deixou de ser um sistema Europeu e transformou-se em um sistema global. No entanto, a criação desses Estados foi diferente de qualquer outro processo presenciado anteriormente, pois derivaram de território, fronteiras, estrutura de governo e economia impostos de fora, ou seja, foram formados a partir do domínio colonial (CLAPHAM, 2000, p. 2).

É interessante notar que a maior parte dos Estados considerados falidos se encontra na África, Ásia e partes da América Latina, onde o estabelecimento de Estado é relativamente recente. Os Estados africanos e asiáticos resultaram em grande parte do processo de descolonização realizado pelas potências coloniais, enquanto os latino-americanos do processo de independência (MUTUA apud GORDON, 1997, p. 920). A criação desses Estados, na África e na Ásia, foi imposta pelo ocidente, assim como a dominação colonial havia sido. Spanger (2000, p. 4), por sua vez, complementa que esses Estados “são um fracasso em si, ‘uma instituição estrangeira’, imposta por agentes externos e baseados apenas no reconhecimento internacional¹⁸”. Já os Estados latino-americanos, foram criados a partir das suas independências.

Contudo, a problemática que se levanta aqui é se esses Estados realmente atingiram ou não uma independência plena. Para Cibian (2010, p. 5), esse fato é explicado por meio do que chama de “armadilha da independência”¹⁹. Essa armadilha consiste na crença de que houve uma independência, entretanto, o que de fato aconteceu foi apenas uma transformação da dependência que esses países possuíam com o Ocidente, ou seja, deixaram de ser colônias legais e materiais, para se tornarem colônias conceituais. Cibian (2010, p. 6), ressalta que a dependência conceitual se baseia no aceite do Estado como modo de organização social²⁰. Muitas vezes a descolonização é vista como uma revolta bem sucedida contra o Ocidente, no entanto, a independência não foi o resultado alcançado, e sim uma forma mais sutil de dependência (JACKSON, 1983 apud CIBIAN, 2010, p. 7).

¹⁸ No original em inglês: *[...] are a failure in themselves, “an alien institution” largely created from the outside and based on nothing but international recognition.*

¹⁹ *Independence trap.*

²⁰ Segundo Cibian (2010, p. 6), o Estado é um modelo de organização ocidental que precisaria ser ajustado para ser funcional nesses Estados recém criados. Porém, podemos verificar que esse ajuste não ocorreu levando à dependência e em casos mais extremos à falência e ao colapso.

Rivero (2002, p. 10) ainda acrescenta que a maior parte desses novos Estados representa projetos nacionais incompletos, que não se desenvolveram nos moldes internacionalmente esperados, sendo considerados quase-Estados-nação. Nesse sentido, Opello e Rostow (2004 apud CIBIAN, 2010, p. 8) observam que a formação de Estados fora do continente europeu não deve ser vista como um processo universal tomando como base os Estados daquele continente, e sim ter em mente que essa forma de organização política foi imposta.

No entanto, com o passar do tempo, o fortalecimento do Estado deixou de ser uma prerrogativa apenas da Europa. Os chamados países desenvolvidos juntaram-se a este continente no aprofundamento e estabelecimento dessa forma de organização política ao redor do globo terrestre. Nessa direção, Rivero (2002, p. 23) acrescenta que “o culto ao Leviatã próprio e a ideologização do princípio de autodeterminação durante a Guerra Fria originaram uma proliferação de Estados-nação sem precedentes.” Portanto, o processo de descolonização ajudou a consolidar o Estado como a organização política ideal e universal.

2.3. Estados Falidos e as Funções do Estado

De acordo com Jackson e Sørensen (2007, p. 22), o Estado deve supostamente defender cinco valores: segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar, de modo que se pautem esses valores. No entanto, atualmente há Estados que não se fundam e nem conseguem garantir esses valores. Assim, o termo que foi desenvolvido para conceituar tais Estados foi o de falência ou fracasso.

Ao ser utilizado para identificar um Estado, o termo falido deve descrever um conjunto específico de características. Dessa maneira, como explica Rotberg (2002, p. 91), esse termo excluirá os Estados que alcançam somente alguns desses critérios. É nesse sentido que Khadiagala (1995, p. 33) afirma que o fracasso do Estado precisa ser localizado conceitualmente nas ideias que formam a construção de Estados.

Zartman (1995, p. 5) confirma isso ao observar que os Estados colapsam quando não podem mais desempenhar as funções que são exigidas para eles serem considerados Estados. O autor indica que essa definição se baseia em três funções: a do Estado como autoridade soberana, a do Estado como instituição e a do Estado como fornecedor de segurança dentro de um determinado território. A impossibilidade de desempenhar todas essas funções caracteriza o

Estado como falido. Em sentido similar, Rotberg (2004, p. 1) assinala que os “Estados-nação falham quando são consumidos por violência interna, e deixam de fornecer bens políticos para seus habitantes²¹”. Woodward (apud DURDEVIC-LUKIC, 2005) afirma que “o fracasso do Estado é uma inaptidão de tomar decisões coletivas e impô-las, se necessário”²². Os termos falência, fracasso e colapso definem, então, um Estado que não consegue desempenhar as suas funções plenamente.

O *Crisis States Research Center* registra que um Estado falido é aquele que “não pode mais desempenhar sua segurança básica, desenvolver suas funções e que não possui controle efetivo sobre seu território e fronteiras. Assim, não pode reproduzir as condições básicas para sua existência”²³. Em outras palavras, não detém mais o monopólio legal da força.

Apesar da aparente facilidade de se identificar um Estado falido, essa identificação não é tarefa fácil. Woodward (2006) declara que o rótulo “falidos” é aplicado a uma gama surpreendente de circunstâncias políticas. Por isso mesmo, as variáveis utilizadas para tal identificação são abundantes. Nesse sentido, Doornobs (2002, p. 803) comenta que é difícil postular uma única receita de fracasso estatal. Assim, os diversos autores aplicam diferentes abordagens e terminologias para tratarem do mesmo tema.

Reconhecendo isso, Mair (2008, p. 52) expressa que existem dois pontos de disputa na questão de Estados Falidos: (i) a identificação das funções indispensáveis do Estado e (ii) o grau de falência nas funções-chave que fazem de um Estado um Estado falido. Já Gros (1996), identifica pelo menos cinco tipos de Estados falidos: o Anárquico²⁴, o Fantasma/Miragem²⁵, o Anêmico²⁶, o Capturado²⁷ e o Abortado²⁸. Por seu lado, Bates (2007, p. 2) especifica que o

²¹ No original em inglês: *Nation-states fail when they are consumed by internal violence and cease delivering positive political goods to their inhabitants.*

²² No original em inglês: *State failure is an inability to make collective decision and enforce them, if necessary..*

²³ No original em inglês: *A State that can no longer perform its basic security, and development functions and that has no effective control over its territory and borders. A failed State is one that can no longer reproduce the conditions for its own existence. (Crisis, Fragile and Failed State Definitions usado pelo Crisis States Research Center).*

²⁴ Gros (1996, p. 458) classifica o Estado Anárquico como aquele que não possui nenhum governo central. Nesse Estado, grupos armados independentes ou sob comando de senhores da guerra lutam pelo controle e poder. Dois exemplos de Estados Anárquicos são a Somália e a Libéria.

²⁵ O Estado Fantasma/Miragem é aquele que possui algo semelhante a uma autoridade, contudo essa apenas tem eficácia em determinadas áreas, enquanto em outras ela é invisível. A República Democrática do Congo exemplifica o conceito. Ibidem., p. 459.

²⁶ O Estado Anêmico possui duas características: grupos de contra-revolta visam tirar a autoridade que está oficialmente no poder; e o Estado não conseguiu acompanhar o processo da modernidade. Como resultado disso há

fracasso de um Estado se refere à implosão do Estado, tendo dois significados: o primeiro, a transformação do Estado em um instrumento predatório; o segundo, a perda do monopólio dos meios coercitivos.

Zartman (1995, p. 1), por sua vez, classifica o colapso do Estado como a situação onde a estrutura, autoridade (poder legítimo), lei e ordem política se desintegram e devem ser reconstituídas de alguma maneira, antiga ou nova. Não é necessariamente anarquia, mas o colapso de antigas ordens, notavelmente as relacionadas ao Estado. Por um período, o Estado e a ordem legítima e funcional desaparecem, sendo posteriormente reestruturadas. Para Esty *et al* (apud CARMET, 2003, p. 409), os Estados enfraquecem e falham quando, como foi comentado anteriormente, não são capazes de fornecer funções básicas a seus cidadãos. A economia enfraquece, a educação e saúde são inexistentes, a infra-estrutura se desintegra, o crime e a violência saem do controle. Tudo isso gera oposição entre grupos, geralmente levando a uma revolta armada.

Por seu turno, Rotberg (2002, p. 87) acredita que há uma hierarquia no fornecimento de bens políticos, sendo o principal desses a segurança. A função primordial do Estado é fornecê-la. Nesse sentido, o Estado fracassa quando perde sua legitimidade, não exercendo mais o monopólio legal da violência (ROTBERG, 2003, p. 9). É claro que existem outros bens que são desejados, como, por exemplo, o direito de participar livremente no processo político, ter direito à saúde, educação e infra-estrutura. Deste modo, baseado nesses critérios, um país pode ser considerado, forte, fraco ou falido. Thürer (2008, p. 43) confirma que esse é um dos aspectos sociológicos da falência estatal.

As diferentes perspectivas e terminologias para tratar do mesmo tema “Estado falido” criam não apenas pontos de vista diversos, mas também conflitantes. Hesselbein (2008, p. 46) aponta que o termo é usado de maneira muito contraditória pela comunidade política, que muitas vezes considera Estados que funcionam precariamente como falidos. Thürer (2008, p. 42), por sua vez, alega que a expressão “Estado Falido” não se refere a uma situação definida, ao invés

a pressão sobre as estruturas arcaicas, que não estão preparadas para a tomada de decisão e controle. Como exemplo, o autor cita o Haiti e o Camboja. Ibidem, p. 459.

²⁷ O Estado Capturado possui uma autoridade central, entretanto, essa é tomada por membros de elites e grupos rivais. A Ruanda é apontada como exemplo. Ibidem, p. 460.

²⁸ O Estado Abortado é aquele que fracassou antes mesmo do processo de formação do Estado ser consolidado. À título de ilustração, o autor cita a Bósnia. Ibidem, p. 461.

disso, é utilizada como um rótulo amplo para caracterizar um fenômeno complexo. Para esse autor, “um Estado é geralmente considerado falido quando as estruturas de poder, que fornecem apoio político para a lei e a ordem, entram em colapso, sendo acompanhadas por formas anárquicas de violência interna”²⁹.

2.4. Estados Falidos e seus Impactos nas Relações Internacionais

Muitas das discussões a respeito de Estado falido recaem principalmente nas questões de âmbito interno dos Estados-nação. Contudo, os estudiosos perceberam que a abrangência de falência de um Estado ultrapassa suas barreiras internas. Dorff (2005, p. 24), por exemplo, observa que os primeiros conceitos acerca de Estados fracassados não abrangiam completamente a natureza e extensão do problema e as ameaças que eles representavam. Isto é, além da problemática interna, é importante compreender qual o impacto que o fracasso dos Estados tem no sistema internacional. Brooks (2005, p. 3) aponta os desafios que são criados por esse fenômeno, que vão desde problemas humanitários até ameaças de segurança internacional.

Bilgin e Morton (2004, p. 171), em consonância com Brooks, observam que “Estados falidos são apenas considerados como problemas quando a situação se torna séria o suficiente para ameaçar³⁰ o mundo além das suas fronteiras”³¹. Em outras palavras, as ameaças ligadas a falência estatal dizem respeito a questões humanitárias, bem como a disseminação de doenças, violência, fluxo de refugiados, atividades ilícitas, como o narcotráfico e redes terroristas, que se refugiam nesses Estados. Para Rotberg (2003, p. 7), um Estado é falido quando não consegue controlar suas fronteiras, tem regimes predatórios, possui quantidades limitadas de bens políticos a fornecer, tem infra-estrutura deteriorada ou destruída, abriga corrupção, registra queda no Produto Interno Bruto (PIB) e apresenta diminuição no nível de renda *per capita*.

Essas características estão, em parte, ligadas ao que Thürer (2008, p. 42) descreve como os três elementos políticos da falência. O primeiro elemento é o geográfico e ocorre quando há

²⁹ No original em inglês: *A state is usually considered to have failed when the power structures providing political support for law and order have collapsed. This process is generally triggered and accompanied by anarchic forms of internal violence.*

³⁰ As ameaças ligadas a falência estatal dizem respeito a questões humanitárias, disseminação de doenças, violência, fluxo de refugiados, atividades ilícitas, como o narcotráfico, e por fim redes terroristas, que se refugiam utilizam esses Estados como refúgio.

³¹ No original em inglês: *‘Failed’ states are considered to be ‘problems’ only when the situation becomes acute enough to threaten the world beyond their boundaries.*

problemas internos, mesmo que muitas vezes esses ultrapassam as suas fronteiras; o segundo é o aspecto interno, nesse caso, há o colapso do sistema político e legal; e o terceiro é o elemento externo, onde há ausência de instituições capazes de representar o Estado a nível internacional. O mencionado autor ainda cita o aspecto humanitário da falência, ou seja, a importância de um Estado funcional para que os direitos humanos sejam focados e respeitados.

2.5. A Dificuldade de Identificação: Diversidade de Metodologias

Como não há uma única definição, a identificação de Estados Falidos é, de fato, um enorme desafio. Por exemplo, para Rotberg (2002, p. 90), os Estados Falidos dessa década são: Afeganistão, Angola, Burundi, Congo, Libéria, Serra Leoa, Sudão e Somália, que seria o único Estado colapsado³². O Banco Mundial, por sua vez, identificou 30 *low-income countries under stress* – LICUS³³, isto é, países de baixa renda sob estresse. Já o *Britain's Department for International Development* (Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional) listou 46 Estados³⁴.

Entretanto, este número não forma um consenso. Bates (2008, p. 2) ainda registra que a *Political Instability Task Force*³⁵ (Força-Tarefa de Instabilidade Política) da Agência Central de Inteligência (CIA) registrou 139 casos de Estados falidos. De acordo com os dados analisados por esse autor, a taxa de fracasso estatal tem sido de, aproximadamente, dois a três casos por ano, tendo um aumento no início dos anos 1960 e no início dos anos 1990. Desde então, o número

³² Para Rotberg (2004, p. 9), um Estado colapsado é uma versão rara e extrema de falência estatal. Nele, os bens político são obtidos por meios privados e a segurança é equivalente a lei do mais forte. Assim, o Estado colapsado apresenta um vácuo de autoridade, sendo apenas uma expressão geográfica.

³³ O LICUS teve início em 2002, focando principalmente na construção de Estados e doadores para essas construções. Todos os países LICUS são caracterizados por possuírem políticas, instituições e governo fracos. Contudo, dois critérios são utilizados para definir esses países: ter uma renda *per capita* de acordo com os critérios da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e um desempenho de 3.0 ou menos, tanto no Índice de Avaliação das Políticas e Instituições de um País (CPIA), como no índice de administração do setor público e instituições da CPIA. Recentemente o Banco Mundial mudou a nomenclatura de LICUS para Estados frágeis, entretanto, os critérios de identificação dos países continuam os mesmos. *Engaging with Fragile States: Na IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress. The World Bank*, 2006. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/ieg/licus/>>. Acesso em: 22 maio 2009.

³⁴ Esses dados foram tirados do texto *The Failed States Index*, 2005. *The Fund for Peace and the Carnegie Endowment for International Peace*.

³⁵ A *Political Instability Task Force* (anteriormente chamada de *State Failure Task Force*), criada em 1994, a pedido do Vice-presidente Al Gore, consiste de uma equipe de acadêmicos renomados trabalhando como consultores da CIA. O objetivo inicial dessa força-tarefa era avaliar e explicar a vulnerabilidade dos Estados à instabilidade política e falência estatal, produzindo relatórios e estudos acerca do tema.

caiu, e em 2008 os Estados Falidos constituíam 10% do total de Estados. Em outras palavras, existiam cerca de 20 Estados Falidos.

Pode acontecer o caso de uma mesma entidade, por razões diversas, modificar sua conceituação de Estado falido. Logan e Preble (2008, p. 62) demonstram que a CIA ampliou sua primeira definição de Estados falidos, que anteriormente se resumia na ideia da autoridade central do Estado entrar em colapso por alguns anos. A nova definição classifica quatro tipos de falência estatal: guerras revolucionárias, guerras étnicas, assassinato em massa (genocídios e politicídios), e mudanças adversas ou desordenadas de regimes (quando regimes democráticos terminam ou quando regimes autoritários são desordenados, resultando em um período de caos)³⁶. Deste modo, o número de casos aumentou consideravelmente de 20 para 114³⁷. Na lista do Índice de Estados Falidos 2009, elaborado pelo *The Fund for Peace* (O Fundo pela Paz), em parceria com a revista *Foreign Policy* (Política Externa), existem 38 Estados falidos.

Cada instituição tem seus próprios métodos de análise. Woodward (2004, p. 4) ainda aponta que o conceito falido também representa “o encontro de quatro comunidades distintas – a humanitária, a dos direitos humanos, a do desenvolvimento (referente a bancos de desenvolvimento e doadores) e, por fim, a da segurança”³⁸. Assim, o significado do conceito é diferente para cada uma dessas comunidades. Entretanto, muitas vezes ele é usado como se significasse uma única coisa.

Não se pode esquecer que, como aponta Hall (apud WOODWARD, 2000, p. 27), um sujeito fala sempre a partir de uma posição histórica e cultural específica. Essa posição costuma ser repleta de ideologias pessoais. Isso se reflete nas conceituações de Estados falidos. Por isso, há certo debate a respeito da falência estatal da perspectiva de suas definições, das forças e fraquezas das metodologias de interpretação, de seus processos de avaliação, de suas causas, manifestações e processos históricos (CARMENT, 2003, p. 421).

³⁶ Dados coletados no site <<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/pitfdata.htm>>.

³⁷ A mudança de definição foi feita, pois com a primeira foram encontrados apenas 20 casos de falência nos últimos 40 anos (1955-1994). Deste modo haveria um número muito pequeno para se fazer uma análise estatística considerável (ESTY *et al.*, 1995).

³⁸ No original em inglês: [...] *a coming together of four distinct communities – the humanitarian, human rights, development (in the sense of development banks and donors), and security [...]*.

2.6. Abordagens e Reações derivadas do Conceito de Estados Falidos

Woodward (2006) afirma acerca do rótulo “falidos”, que “o termo em si é uma ameaça utilizada pelos Estados potentes para encontrarem pretexto para uma nova intervenção nos assuntos internos de nações soberanas”, ou seja, as motivações para as categorizações podem não ser nobres. Dorff (2005, p. 22) observa que em estudos anteriores a respeito do tema se pensava que esse fenômeno era em grande parte restrito à África. Assim, ele não possuía grande relevância no discurso norte-americano. Por isso, os *policymakers* encaravam o problema do fracasso estatal com desprezo. Essa visão limitada era baseada em dois aspectos: (a) crença de que os Estados falidos não tinham importância geoestratégica para os EUA; e (b) solução automática de construção de novas nações. A partir dessas perspectivas, o fracasso estatal e a construção de novos Estados eram vistos além do escopo das obrigações e das ações da política norte-americana. Contudo, após o atentado de 11 de setembro de 2001, um novo foco foi dado ao tema. Se nos anos de 1990 a preocupação foi com o desenvolvimento, intervenção humanitária e boa governança, desde 2001 a preocupação dirigiu-se para a questão de segurança.

Carment (2003, p. 407) revela que com os eventos decorridos do atentado de 11 de setembro e a *U.S National Security Strategy* (Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos), elaborada no governo de George W. Bush, o tema se tornou central para a política mundial. Em 2002, a *U.S National Security Strategy* concluiu: “A América agora é ameaçada menos por Estados conquistadores do que por Estados que estão falindo.”³⁹. Em 2006, essa ainda era a visão do governo estadunidense. Nesse mesmo ano, a Secretária de Estado Condoleezza Rice declarou que os Estados falidos eram “uma séria ameaça à segurança dos EUA”.

No entanto, Sthol e Stohl (2008, p. 57) possuem uma interpretação mais articulada da política externa norte-americana após 11 de setembro. Para eles, após essa data, o centro da política de segurança da administração Bush foi a *Global War on Terror*, ou seja, a guerra global contra o terrorismo. A atenção a esses Estados falidos advinha da ameaça que eles representam à segurança estadunidense. Dessa maneira, a questão de Estado falido estava atrelada ao combate ao terrorismo. Portanto, o foco não foi o de abordar e abortar os perigos que os Estados falidos representavam para o *spillover* de conflitos e de vítimas para os países vizinhos, mas impedir atos terroristas contra interesses dos EUA.

³⁹ No original em inglês: *America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.*

Em outras palavras, ao invés de focarem na construção da capacidade governamental, de melhorar as economias, administrar as fronteiras ou levantar recursos, a política norte-americana enfatizava materiais bélicos e regimes ameaçadores. Porém, essa política sofreu certa modificação. O foco passou a ser mais a reconstrução e a estabilização dos países afetados pela falência. Além disso, passou-se a investir-se na questão preventiva. Esse tipo de iniciativa chegou tarde para alguns países uma vez que algumas políticas adotadas anteriormente fizeram com que suas crises aumentassem e eles se enfraquecessem ainda mais.

A utilização dos diversos conceitos de Estado falido elaborados pelos países considerados desenvolvidos tem provocado controvérsias. Woodward (2006) comenta que a imprecisão de conceitos e suas aplicabilidades têm provocado uma forte reação nos países que integram a categoria “falida”. Desde 2005, *The Fund for Peace*, juntamente com a revista *Foreign Policy*, vem publicando o “Índice de Estados Falidos”. Esse Índice usa indicadores sociais⁴⁰, econômicos⁴¹ e políticos⁴² para classificar os Estados. Entretanto, as reações ao Índice são contraditórias, com elogios de uns e críticas de outros.

Por um lado, o Administrador da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Andrew S. Natsios declarou, em 2005, que a Comunidade de Política Externa estava em débito para com a *Foreign Policy*, por publicar o primeiro anuário “Índice de Estados Falidos”, e ao *Fund for Peace*, por produzir o mencionado material. Por outro lado, diversas outras lideranças internacionais reagiram negativamente à categorização do Índice. A Costa do Marfim, por exemplo, é considerado um Estado falido pelo referido Índice. Em 2005, este país ocupava o 1º lugar; em 2006 o 3º; em 2007 o 6º; em 2008 o 8º; e, em 2009, encontra-se na 11ª posição. Por conta disso, o Chefe da Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim, Pierre Schori (2005), mostrou-se indignado com essa classificação. Para ele, o julgamento de

⁴⁰ Os indicadores sociais são: pressões demográficas elevadas; movimento massivo de refugiados ou deslocados internos criando emergências humanitárias; legado de busca por vingança, grupos descontentes ou paranóia grupal; e fuga humana crônica e prolongada. Informação encontrada no *The Fund for Peace*: <www.fundforpeace.org>. Acesso em: 03 out. 2009.

⁴¹ Os indicadores econômicos são: desenvolvimento econômico desigual dos grupos sociais, e declínio econômico agudo ou severo. *Ibidem*

⁴² Os indicadores políticos são: criminalização e/ou “deslegitimação” do Estado; deterioração progressiva dos serviços públicos; suspensão ou aplicação arbitrária do domínio da lei e a expansão da violação dos direitos humanos; o aparato de segurança opera como um “Estado dentro de um Estado”; surgimentos de facções de elites; e intervenção de outros Estados ou atores políticos externos. *Ibidem*

características de um país é algo muito sensível e o Índice de Estados Falidos não demonstrou esse cuidado.

Segundo ele:

Relegar a Costa do Marfim o topo da lista é ignorar os esforços contínuos do povo marfinense e da comunidade internacional, em lidar com as causas do conflito e em criar um processo para por um fim ao mesmo. A classificação da Costa do Marfim não reflete a sua realidade (2005, p. 6).

O Embaixador da Colômbia nos EUA, Luís Alberto Moreno (2005), também discordou da classificação dada ao seu país. Ele expressou: “[...] listar a condição colombiana como crítica é ultrapassado e errôneo”. Já o Embaixador da República Dominicana nos EUA, Flávio D. Espinal (2005), considerou a classificação do seu país como ultrajante. Desta maneira, Woodward (2009, p. 54) ressalta que o termo falido é inconsistente e político. Para a autora, o debate deve ser redirecionado a fim de que os interesses daqueles por trás do conceito seja explicitado.

Para alguns críticos da teoria de Estados Falidos, quem está por trás do conceito é o Ocidente e sua forma de pensamento. Gourevitch (2005, p. 1) revela que a ideia de falência estatal apresenta falhas, sendo a principal a inabilidade do pensamento ocidental de dar um significado aos conflitos políticos do Terceiro Mundo. Milliken e Krause (2002, p. 762) demonstram “que o que entrou em colapso na verdade foi a *visão* [...] do Estado progressivo, desenvolvido, que sustentou gerações de acadêmicos, ativistas e *policymakers*, do que qualquer Estado existente⁴³”. Em consonância com esse pensamento, Woodward (2004, p. 5) ressalta que a literatura a respeito da falência estatal adota um modelo particular de Estado, o democrático liberal.

O mesmo Gourevitch (2005, p. 7) ainda comenta que o Estado é considerado culpado por sua falência, ou por sua artificialidade ou por ter sido imposto coercitivamente em sociedades que não estavam preparadas para essa forma de organização política. Entretanto, Zartman (1995, p. 6) questiona se os Estados fracassam por essa forma de organização política não ser a instituição certa. O autor, ao responder essa indagação, demonstra que não. Para o mesmo (1995,

⁴³ No original em inglês: *[...] what has collapsed is more the vision [...] of the progressive, developmental state that sustained generations of academics, activists and policy-makers, than any real existing states.*

p. 6), não há nenhum caso de colapso que indica que esse é resultado do mau funcionamento do modelo ocidental ou de instituições ocidentais mal adaptadas.

No entanto, deve-se levar em consideração que muitos dos problemas enfrentados pelos tão chamados Estados falidos estão ligados à formação dos mesmos como Estados independentes. Gourevitch (2005, p. 15) aponta que muitas “sociedades do Terceiro Mundo enfrentam problemas na formação estatal devido a sua localização temporal e espacial na história mundial⁴⁴”. No pós Segunda Guerra Mundial, com a descolonização, foi feita uma “réplica” do modelo político europeu. As ex-colônias se tornaram Estados independentes, adquirindo o *statehood*. Entretanto, muitas vezes, a declaração formal de independência é confundida com a formação do Estado (BOEGE *et al.*, 2009, p. 19).

O debate a respeito do tema Estados falidos, como apresentado neste capítulo, remonta ao período de descolonização e pós Guerra Fria, que levaram ao surgimento de novos Estados. A formação de Estados é um dos cerne do debate, pois essa fase é utilizada para determinar se um Estado desempenha ou não as funções que se esperam dele. No entanto, há uma falta de compreensão em relação à violência envolvida nesse processo. Como mencionado, essa violência não indica uma falência e, sim, um processo de acumulação central do poder pelo Estado. A falência estatal é, dessa forma, contraposta ao modelo de Estado predominante, ou seja, o Estado moderno, que é baseado em um modelo ocidental democrático liberal. A adoção deste modelo costuma trazer em seu bojo a ideia de que a única forma de organização possível é aquela oferecida pelo Ocidente. Porém, isso não é verdade, pois em países denominados falidos, como os Africanos, a organização política é diferente, é híbrida⁴⁵.

Além do mais, existe também uma diversidade na conceituação de Estados falidos. Essa diversidade de taxonomias se apresenta como um desafio, uma vez, que representam a visão de comunidades diferentes, como a humanitária, a dos direitos humanos, a do desenvolvimento e a da segurança. Os impactos causados pela existência desses Estados também são diversos. E não se limitam, como no passado, a questões meramente regionais, como o fluxo de refugiados a um

⁴⁴ No original em inglês: *Third World societies face unique problems in state formation because of their temporal and spatial location in world history.*

⁴⁵ Boege (2009) comenta que o termo híbrido é utilizado para descrever formas de organizações não-estatais de ordem e governança, a última sendo voltada à ordem (neo)patrimonial. Para mais detalhes, ver o texto de Boege.

país fronteiriço. Atualmente, eles representam uma preocupação em termos globais, em especial no que se diz respeito a questões de segurança internacional, contra o terrorismo.

Além desse desafio, a diversidade taxonômica dificulta a identificação de quais Estados são ou não falidos. Ao se analisar o número de Estados em *rankings* desenvolvidos por diferentes organizações, pode-se observar que nem sempre os Estados ocupam a mesma posição nesses *rankings*. Outra problemática advinda dessa classificação é que nem sempre os Estados em primeiro lugar fazem parte da agenda de prioridades de países que utilizam esse rótulo para classificar outros países. Assim, percebe-se que há motivos políticos por detrás da aplicação do termo.

Por fim, nota-se a predominância do modelo weberiano na literatura de Estados falidos, revelando limites do conceito, pois esse modelo, como já mencionado, representa uma determinada forma de pensamento, o ocidental. Deste modo, ao se aplicar o tema não se considera as particularidades históricas que levaram esses Estados à falência. O problema aqui está no fato de se formular soluções para que esses Estados atinjam o modelo estatal ocidental, sem se questionar se essa forma de organização é aplicável nessas situações. Sendo assim, as políticas formuladas para lidar com esses Estados não são eficazes, pois não se compreende, de fato, as causas que conduziram esses Estados à falência. Como esse tipo de debate se processa na academia brasileira é o assunto do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL E O CONCEITO DE ESTADOS FALIDOS

Levando-se em consideração o papel do Estado nas Relações Internacionais e debate acerca do conceito de Estados falidos, o presente capítulo tem como objetivo analisar como o tema Estados falidos tem sido abordado na pós-graduação no Brasil. Para tal, primeiro realizou-se um breve histórico do estudo das Relações Internacionais no país. Depois, fez-se um levantamento da produção acadêmica a respeito de Estados falidos, limitando-a a dissertações e teses. Por fim, elaborou-se uma análise comparativa dessas produções, buscando-se verificar qual visão, se a liberal ou realista, predomina na literatura do tema no Brasil.

3.1. Aspectos Introdutórios a respeito da Pesquisa em Relações Internacionais no Brasil

A produção de material escrito acerca de Estados falidos pela academia brasileira começa a ser verificada a partir dos anos 2000, ou seja, quase 20 anos depois do início do debate sobre este tema por Robert Jackson, em seu artigo *Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood* (1982), escrito em parceria com Carl G. Rosberg. A demora na produção literária sobre o assunto em questão não parece ser uma surpresa, uma vez que a própria disciplina das Relações Internacionais no Brasil data somente dos anos 1970, se consolidando apenas em 1990. Isso não significa ausência de estudos anteriores sobre relações internacionais no Brasil. Eles existiam, mas como produção independente, de historiadores, diplomatas militares, cientistas políticos, juristas, jornalistas e economistas, cada qual com sua própria abordagem metodológica, não havendo uma multidisciplinaridade dos temas internacionais (LESSA, 2005, p. 170).

Como já mencionado, a produção universitária, de domínio mais público, é recente. Nesse caso, durante a fase inicial da disciplina, só foram produzidos no Brasil modelos analíticos e abordagens que tinham conexão com problemas específicos de um país periférico e dependente (ALMEIDA, 2006, p. 96). Assim, enquanto houve um *boom* acerca de Estados falidos no

exterior, no Brasil a academia se preocupava com temas relevantes à sua própria realidade, excluindo Estados falidos como tópico de abordagem.

Nesse sentido, as práticas políticas internas do país, de certa forma, determinavam os estudos de Relações Internacionais (MIYAMOTO, 1999, p. 96). Portanto, assuntos como nacionalismo, autonomia, desenvolvimento, não-alinhamento, política externa independente, dependência econômica, abertura internacional e globalização corresponderam e continuam a corresponder a debates políticos ideológicos. Em outras palavras, as etapas específicas da produção desta área estavam vinculadas aos debates presentes na sociedade brasileira e às reflexões em curso na academia (ALMEIDA, 2006, p. 50).

Em termos gerais, Cervo (2003, p. 8) aponta que quatro paradigmas surgiram das relações internacionais do Brasil: o liberal-conservador, que abrange de 1810 até 1930; o Estado desenvolvimentista, que vai de 1930 a 1989; o Estado normal (neoliberal), de 1990 a 2002 e o logístico, de 2002 até os dias de hoje. Ao se verificar esses quatro paradigmas, pode-se compreender, não apenas a inserção internacional do Brasil, mas como esta inserção delineou a produção acadêmica de cada época.

No início do século XIX, ainda não se falava especificamente de um campo de relações internacionais no Brasil. No entanto, Almeida (1993, p. 2) aponta que havia uma produção historiográfica em relações internacionais, elaborada principalmente pela elite intelectual e governamental. A inserção do país na esfera internacional se deu devido à comercialização de produtos agrícolas. A Europa havia determinado os padrões para comércio, produção e institucionalização, impondo esses padrões à chamada periferia do capitalismo, isto é, América Latina, Ásia e África (CERVO, 2008, p. 68).

Até os anos 1930, a forma de inserção do Brasil continuaria sendo determinada pelo modelo liberal europeu de política das portas abertas (CERVO, 2008, p. 69). Ao lado desse liberalismo brasileiro, havia também um conservadorismo, especialmente em questões de geopolítica, no qual existia uma imensa preocupação com as fronteiras territoriais. Isso se refletiu na literatura produzida, abordando-se, principalmente, os aspectos históricos, jurídicos e geopolíticos (ALMEIDA, 1999, p. 201). Durante esse período, de acordo com Almeida (1993, p. 2), “houve uma transição da antiga historiografia para uma nova geração de pesquisadores profissionais das academias universitárias”. Os anos 1930 também marcaram uma nova fase para

o país, uma vez que esse já não tinha sua economia voltada ao modelo agroexportador, mas havia iniciado o seu processo de modernização.

Até então, a academia não tinha dado muita atenção às relações internacionais como disciplina, havendo poucas análises a respeito da política externa e do sistema internacional (HERZ, 2002; MIYAMOTO, 1999). Nessa direção, Fonseca Jr. (2004, p. 266) ressalta que durante os anos 1960 a produção nessa área era monopólio do Itamaraty, havendo um acesso restrito aos arquivos desta instituição. Além disso, a situação interna do país na época fez com que os pesquisadores nacionais se dedicassem principalmente às questões domésticas, como o regime de exceção, o sindicalismo, os partidos políticos, aspectos político-institucionais, dentre outros (MIYAMOTO, 1999, p. 87).

Por causa dessa ausência de um olhar mais abrangente, Almeida (2006, p. 26) ressalta que a produção de Relações Internacionais do país não foi exclusivamente *made in Brazil*. Pesquisadores estrangeiros, denominados de “brazilianistas”⁴⁶, produziram diversos estudos a respeito do Brasil, focando sua atenção principalmente no papel exercido pela diplomacia e na atuação brasileira no comércio exterior, especialmente as relações com países latino-americanos e africanos (MIYAMOTO, 1999, p. 87). No entanto, foi apenas durante os anos 1970 que as Relações Internacionais começaram a se estabelecer como área específica de estudos no território nacional (HERZ, 2002, p. 15).

O Brasil havia passado por um grande crescimento econômico, ficando entre as dez maiores economias mundiais. Deste modo, houve uma mudança em como o país era visto internacionalmente. Por esta razão, Miyamoto (1999, p. 88) aponta que as análises desenvolvidas a respeito do país não podiam se restringir à visão dos “brazilianistas”. A política militar de afirmação do Brasil em voga na época inspirou os primeiros estudos considerados como sendo de relações internacionais (ALMEIDA, 2006, p. 80).

O governo militar teve como mote o desenvolvimento do país, iniciando com isso o paradigma do Estado desenvolvimentista. A produção acadêmica aqui estava vinculada em grande parte às lutas políticas e ideológicas em torno do referido projeto desenvolvimentista, ou seja, estava ligada, em um primeiro momento, aos estudos desenvolvidos pela Comissão

⁴⁶ O termo “brazilianista” é usado para se referir ao especialista estrangeiro em assuntos brasileiros. Veja: MASSI, Fernanda Peixoto. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.3, n.5, 1990, p. 29-44.

Econômica para a América Latina (CEPAL)⁴⁷. Esse paradigma permitiu uma abordagem mais crítica e independente, baseando-se em grande parte em teorias e modelos da ciência política e sociológica do desenvolvimento (ALMEIDA, 1993, p. 3; FONSECA JR., 2004, p. 258).

Como exemplo, pode-se citar a teoria do desenvolvimento do Celso Furtado e os estudos que enfocavam a dependência do país (CERVO, 2003, p. 6). Segundo Herz (2002, p. 17), os trabalhos produzidos durante esse período buscavam compreender as raízes da crise econômica por meio das ordens institucionais, comerciais e financeiras internacionais. Assim, a mencionada autora (2002, p. 18) observa que a estrutura do poder no sistema internacional passou a ser examinada a partir de uma “visão sul”, isto é, a partir dos países classificados como periféricos. No entanto, mesmo com essa visão, a academia brasileira não efetuou grandes contribuições teóricas (ALMEIDA, 1999, p. 194).

Inicialmente, os estudos de relações internacionais não faziam parte da grade curricular das universidades brasileiras. Foi apenas em 1974 que a Universidade de Brasília (UnB) criou o curso de graduação em Relações Internacionais. Ainda em 1978, foi estabelecido o Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e em 1979 o Instituto de Relações Internacionais (IRI). No entanto, a década de 1970 não produziu uma associação específica que cuidasse dos interesses dos estudiosos dessa área de conhecimento (ALMEIDA, 1999, p. 223).

Segundo Almeida (1999), a ausência de uma associação de relações internacionais no Brasil impediu o desenvolvimento de programas conjuntos de pesquisa com entidades no exterior, explicando o fato de não se poder comparar as tendências da produção brasileira com as tendências em voga, na mesma época, em universidades e centros de pesquisa no exterior. O Brasil também permaneceu à margem das controvérsias da academia norte-americana em torno da validade das teses realistas, neo-realistas e institucionalistas, já que a posição internacional do país nunca foi determinada pelas grandes linhas dos conflitos globais estratégicos (ALMEIDA, 2006, p. 96).

Contudo, de acordo com Miyamoto (1999, p. 86), nas décadas de 1970 e 1980 vários profissionais foram estudar no exterior, por meio da Fundação Ford, para solidificar os seus

⁴⁷ A Cepal foi fundada em 1948, sendo composta por economistas, políticos e sociólogos. Os estudos desenvolvidos por esta eram voltados ao crescimento e desenvolvimento dos países latino-americanos, por meio da industrialização. Veja: Amorim, Ricardo. A Cepal Clássica, O Emprego e A Nação: Algumas observações (1950-70), 2005.

conhecimentos e promover o avanço da área no Brasil. Dessa perspectiva, Almeida (1999, p. 225) destaca que a produção brasileira reflete, do ponto de vista metodológico e conceitual, os debates teóricos e o avanço das percepções políticas em Relações Internacionais tal como elaborados nos principais centros de conhecimento.

Os anos 1980 marcaram na América Latina, como um todo, um período de crise, a inflação estava alta e os investimentos em franco declínio. Isso fez com que o modelo brasileiro de desenvolvimento entrasse em grave crise. Além disso, outro fator marcou esse período: o aumento dos conflitos diplomáticos com os EUA. Portanto, a crise interna e o conflito externo tornaram-se temas para os estudos das Relações Internacionais. O conflito externo revelava que o Brasil assumia um papel mais ativo e menos de expectador. Dessa maneira, como apontado por Almeida (1999, p. 196), os estudos refletiam as grandes tendências e inflexões da política externa do país, assim como respondiam aos desafios apresentados pela inserção regional e internacional do mesmo. Por outro lado, a crise econômica interna fragilizava o país, retirando dele maiores poderes de decisão a nível internacional. Daí esses estudos abordarem questões econômicas, históricas e de ciência política a respeito da multilateralização das relações internacionais do Brasil (ALMEIDA, 2006, p. 65). Conforme Herz (2002, p. 8), esses estudos contemplavam a política externa dos Estados, instituições internacionais e a natureza do sistema e da política internacional. Para a autora, os estudos se desdobravam no que ela define como duplo caráter da bibliografia nos anos 1980: a recuperação histórica e a prescrição quanto à política externa do país.

Nesse período, de acordo com Almeida (1999, p. 192; 2006, p. 52), ocorreu o processo de especialização e profissionalização da área de estudos das Relações Internacionais, que adquiriu um estatuto próprio e se diferenciou da ciência política e da história, provocando um grande aumento na produção acadêmica sobre diversos temas de relações internacionais e política externa. É claro que o estudo de “Relações Internacionais” continuou a trabalhar com essas e outras disciplinas na discussão de questões econômicas, políticas e estratégicas, mas da perspectiva de um campo diferenciado de pesquisa. Por ser uma área específica de estudos, assim como qualquer outra abordagem acadêmica, as Relações Internacionais tiveram progressos por meio da inserção de novos métodos e novas abordagens em termos de pesquisa. Isso se deu via profissionais treinados, a maioria, no exterior. No entanto, a maior parte da elaboração

acadêmica foi produzida nas regiões sul-sudeste, especialmente São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, e também em Brasília, no centro-oeste.

Os anos 1990, por sua vez, representam o paradigma normal (neoliberal). Nessa época, as regras fixadas anteriormente em relação à inserção no sistema internacional voltaram a ser impostas e aceitas passivamente (CERVO, 2008, p. 76). O modelo de desenvolvimento adotado na década anterior foi abandonado, o Estado já não era mais o indutor do desenvolvimento e sim um expectador do mercado. Como herança da década anterior, muitos Estados ainda estavam se recuperando da crise, tendo que seguir as instruções do centro capitalista, senão ficariam sem empréstimos que ajudariam na sua recuperação.

Segundo Cervo (2008, p. 79), parte dessas instruções era eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais e proteger o capital estrangeiro, adaptando as instituições e a legislação para produzir o novo marco regulatório do modelo neoliberal. O mercado agora era o indutor do desenvolvimento. Porém, ao contrário do que se era esperado, o modelo neoliberal não trouxe o resultado previsto. O déficit do Brasil se agravou e, sem um projeto de desenvolvimento, a economia se estagnou. Analisando essa situação, Cervo (2008, p. 81) frisa um aspecto positivo e dois negativos que resultaram desse paradigma normal. O lado positivo foi a abertura do mercado e modernização do mesmo frente aos produtos estrangeiros; o lado negativo foi o aprofundamento de dependências estruturais e o retrocesso histórico do país.

Além da questão de mercado sem interferências estatais, o fim da Guerra Fria e a globalização contribuíram em grande parte para a formulação das análises de Relações Internacionais no paradigma normal. Como exemplo, pode-se citar a questão da integração, os blocos econômicos, cooperação, segurança e a estruturação de regimes internacionais – como do meio ambiente, direitos humanos e outros temas que afetam diretamente o Brasil (LESSA, 2005, p. 170). Esses movimentos demonstram o interesse pela crescente relevância do país no cenário internacional, bem como os desafios da sua inserção em um mundo mais complexo e diversificado (ALMEIDA apud LESSA, 2005, p. 170).

Os anos 1990 também marcaram a criação de um projeto articulado de inserção internacional, especificamente no caso do Brasil, em como adequar as formas de interação dos Estados nas relações com os mecanismos de distribuição do poder (LESSA, 2005, p. 180). Herz

(2002, p. 23) acrescenta que essa inserção diz respeito principalmente à formulação da política externa do país e dos vínculos bilaterais relevantes.

Nesse contexto, surgiram vários estudos sobre o sistema internacional e regional e sobre a política externa do Brasil (ALMEIDA, 2006, p. 52). Durante esse mesmo período, pode-se falar de uma consolidação dos profissionais da comunidade brasileira de Relações Internacionais. Herz (2002, p. 28) destaca que o acesso aos debates e paradigmas da disciplina contribuiu para tal, significando uma interação mais intensa com os centros de pesquisa na Europa e EUA, tanto pela vinda de professores do exterior, quanto pelo retorno de alunos que concluíram cursos de pós-graduação fora do país, e a participação de pesquisadores brasileiros em eventos acadêmicos internacionais. Os trabalhos produzidos apresentavam grande rigor metodológico e o número de produções aumentou significativamente, inclusive o número de publicações⁴⁸ por editoras universitárias e comerciais (ALMEIDA 2006, p. 60). Herz (2002, p. 22) ainda frisa que o aumento no número de teses produzidas, a circulação de periódicos e a volta de especialistas do exterior, bem como a integração regional e consciência do processo de internacionalização das estruturas de autoridade e poder favoreceram o interesse pela área.

Juntamente com as publicações, durante a década de 1990 houve no país um aumento significativo no número de cursos de Relações Internacionais e na realização de seminários e colóquios sobre o tema em questão. Segundo Lessa (2005, p. 169), nesse momento se verifica um crescimento das comunidades tradicionais – acadêmicos, militares e diplomatas – no debate especializado, bem como uma diversificação dos centros dedicados ao ensino e a pesquisa no Brasil. O referido autor (2005) ainda observa que também houve crescimento de atores e análises na área em questão, seja para amparar a tomada de decisões de organismos dedicados a formulação e implementação da política externa, seja para influenciá-la.

Nessa direção, Miyamoto (1999, p. 90) afirma que nos últimos dos anos 1990 houve um incremento nas relações internacionais. A disciplina no Brasil evoluiu e hoje o número de projetos de pesquisa sobre diversos temas em Relações Internacionais é expressivo. No entanto, Cervo (2008) aponta que apesar do balanço positivo, o país não desenvolveu nenhuma construção teórica original, seguindo o pensamento produzido no exterior, que se mostrou

⁴⁸ Várias dessas publicações, especialmente livros, não se tratavam de produções nacionais, mas de obras estrangeiras, que contribuíram e continuam a contribuir com o desenvolvimento das Relações Internacionais no Brasil.

inadequado para compreender a realidade do país. Apesar disso, Lessa (2005, p. 178) ressalta que o surgimento de novos programas de pesquisa e pós-graduação demonstra que a academia brasileira de Relações Internacionais está se sofisticando e mudando o estado do conhecimento da área.

3.2. A Produção Acadêmica no Brasil acerca de Estados Falidos

Tendo em mente o debate a respeito de Estados Falidos, sua origem, definições e implicações, assim como a evolução da disciplina de Relações Internacionais no Brasil, pretende-se verificar nesta monografia como o tema é abordado pela pós-graduação brasileira. Para tal, foi realizada uma identificação da produção acadêmica existente no país, limitada a dissertações e teses. A pesquisa foi feita por meio do banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)⁴⁹ e da busca textual no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)⁵⁰, bem como nas bibliotecas de teses e dissertações digitais das instituições onde os referidos materiais foram produzidos, como a da Universidade de São Paulo⁵¹, a da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,⁵² da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro⁵³, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo⁵⁴, Universidade Estadual Paulista (UNESP)⁵⁵, e sítio do Domínio Público⁵⁶.

O levantamento no banco de teses da CAPES foi realizado por meio do critério de busca “expressão exata”, sendo digitados os termos Estados fracassados⁵⁷, Estados falidos⁵⁸, Estados

⁴⁹ CAPES. Banco de Teses. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>.

⁵⁰ CNPq. Busca Textual. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar>>.

⁵¹ Biblioteca digital de teses e dissertações da USP. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>

⁵² LUME. Repositório Digital. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/1>>

⁵³ PUC-RIO. Divisão de Bibliotecas e Documentação. Disponível em: <<http://www2.dbd.puc-rio.br/>>

⁵⁴ Sapiéntia-Biblioteca Digital PUC-SP. Disponível em: <<http://www.sapiéntia.pucsp.br>>

⁵⁵ C@thedra-Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Disponível em:

<http://unesp.br/cgb/int_conteudo_sem_img.php?conteudo=562>

⁵⁶ Domínio Público. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.jsp>>

⁵⁷ Foram obtidos seis resultados utilizando este termo. Contudo apenas dois tratavam do tema em si: a dissertação de Leandro Nogueira Monteiro (2006) e a dissertação de Leonardo Paz Neves (2008).

⁵⁸ Nesse caso, foram obtidos quatro resultados. Desses quatro, três foram relevantes para o presente trabalho: a dissertação de Aureo Toledo Gomes (2008), a dissertação de Luiz Carlos Tavares de Carvalho (2007) e a dissertação de Renata Avelar Giannini (2008).

colapsados⁵⁹ e quase-Estados⁶⁰. A pesquisa como um todo resultou na identificação de sete dissertações, que serão abordadas no presente capítulo.

No levantamento realizado no sítio eletrônico do CNPq, também foram utilizados os termos Estados fracassados⁶¹, Estados falidos⁶², Estados colapsados⁶³ e quase-Estados⁶⁴. A fim de encontrar as obras de interesse desta monografia, procedeu-se, uma seleção do material identificado, focando apenas dissertações e teses, e excluindo as demais pesquisas – de graduados, estudantes, técnicos etc. O levantamento, nesses termos, localizou nove dissertações e uma tese. Quatro dessas dissertações já haviam sido encontradas no banco de teses da CAPES, tendo sido contabilizadas lá, sendo, portanto, ignoradas aqui⁶⁵.

Depois desse procedimento, foram utilizadas as bibliotecas de teses e dissertações digitais, localizadas na fase acima descrita da pesquisa, para acessar os materiais desejados. Uma vez acessados, esses materiais passaram por uma seleção baseada em seus títulos e em seus sumários. Notou-se que alguns trabalhos analisavam a falência estatal como tema principal, enquanto outros exploravam o conceito dentro de outros temas que estão ligados à falência estatal, como a intervenção humanitária, por exemplo.

Na estatística final das buscas nos sítios eletrônicos da CAPES e CNPq, treze produções acadêmicas de pós-graduação foram identificadas, sendo doze dissertações e uma tese. No entanto, nem todas as dissertações haviam sido concluídas: quatro ainda estavam em andamento,

⁵⁹ Foram obtidos cinco resultados. Entretanto, apenas uma dissertação, de Alexandre dos Santos Silva (2003), estava dentro da proposta da presente pesquisa.

⁶⁰ Nessa busca, vinte e cinco resultados foram obtidos. No entanto, apenas um foi relevante para a presente pesquisa: a dissertação de Tatiana Vargas Maia (2006). A dissertação de Alexandre dos Santos Silva (2003), presente aqui, já havia aparecido na busca de Estados Colapsados.

⁶¹ Nesse caso, foram obtidos treze resultados, sendo que três deles foram utilizados nesta monografia: a dissertação de Leonardo Nogueira Monteiro (2006), a dissertação de Fabrício Lobato Alexandrino (2010) e a dissertação de Leonardo Paz Neves (2008), que já havia sido identificada no banco de dados da CAPES.

⁶² Com essa busca, foram obtidos vinte e oito resultados. Entretanto, apenas sete foram utilizados e dois deles, as dissertações de Aureo Toledo Gomes (2008) e de Luiz Carlos Tavares de Carvalho (2007), já haviam sido identificados na busca no site da CAPES. As outras quatro dissertações foram de: Isabel Rocha de Siqueira (2010), Grasiela de Oliveira Licório (2010), Daniel Duarte Flora Carvalho (2010), Gabriel Merheb Petrus (2011), todas essas se encontram em andamento; além da tese de Aureo Toledo Gomes (2008).

⁶³ Houve apenas um resultado. Porém, o tema não era a respeito de Estados Colapsados em si.

⁶⁴ Com essa busca, foram obtidos trezentos e cinquenta e quatro (354) resultados. Devido ao grande número de produções em áreas muito diversas, como física, psicologia, dentre outras, decidiu-se filtrar a pesquisa utilizando o critério área de atuação. Primeiro, limitou-se a busca aos os trabalhos da área de Relações Internacionais e, em seguida, de Ciência Política. Nesse caso, não foi obtido nenhum resultado.

⁶⁵ As dissertações que apareceram tanto no banco de teses da CAPES, quanto na busca textual do CNPq foram: a de Leonardo Paz Neves (2008), Aureo Toledo Gomes (2008), Luiz Tavares de Carvalho (2007), Leonardo Nogueira Monteiro (2008), e Leonardo Paz Neves (2006).

juntamente com a tese⁶⁶. Em relação a esses trabalhos, nem todos são exclusivamente da área de Relações Internacionais. Como comentado, esse assunto não se restringe apenas ao campo de estudo das Relações Internacionais, sendo tema de outras disciplinas, como da Ciência Política.

Em termos dos trabalhos acadêmicos produzidos no campo de Ciência Política, pode-se mencionar algumas dissertações, como: “Estados Falidos, Instituições Internas e Internacionais: Avanços ou Retrocessos?”⁶⁷, de Luiz Carlos Tavares de Carvalho (2007); “Agenda de segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria: A Emergência dos Rogue States e dos Estados Falidos”⁶⁸, de Leonardo Paz Neves (2008); “Do Colapso a Reconstrução: Estados Falidos, Operações de Nation-Building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria”⁶⁹, de Áureo de Toledo Gomes (2008); “Intervenção Internacional e a (Re)construção de Estados Fracassados no Pós-Guerra Fria – Os casos da Bósnia e do Kosovo”⁷⁰, de Fabrício Lobato Alexandrino (2010). Também há uma tese em andamento: “O Colapso e a Reconstrução: Para uma Análise Crítica sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados”⁷¹, de Áureo de Toledo Gomes.

No campo de Relações Internacionais, as seguintes dissertações foram produzidas: “O Conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações”⁷², de Leonardo Nogueira Monteiro (2006); “A Intervenção da Organização das Nações Unidas em Angola (1988-1999)”⁷³, de Tatiana Vargas Maia (2006); “A Organização das Nações Unidas ante o desafio das intervenções humanitárias”⁷⁴, de Renata Avelar Giannini (2008); e “A intervenção humanitária em três quase-Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria”⁷⁵, de Alexandre dos Santos Silva (2003). Em andamento, há as dissertações: “Os

⁶⁶ Os trabalhos que se encontram em andamento são: a dissertação da Isabel Rocha Siqueira (2010), a dissertação da Grasiela de Oliveira Licório (2010), a dissertação de Daniel Flora Carvalho (2010), a dissertação de Gabriel Merheb Petrus (2011), e a tese de Aureo Toledo Gomes (2008).

⁶⁷ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense.

⁶⁸ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ.

⁶⁹ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

⁷⁰ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense.

⁷¹ Tese a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.

⁷² Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP.

⁷³ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

⁷⁴ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP.

⁷⁵ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Estados Falidos e a Rotina Transnacional de Significação”⁷⁶, de Isabel Rocha Siqueira; “Irmãos e inimigos: Eritreia e Etiópia na estabilização do Chifre da África”⁷⁷, de Daniel Duarte Flora Carvalho; “A Influência dos Atores Externos na Reconstrução de Estados Falidos no pós-Guerra Fria”⁷⁸, de Gabriel Merheb Petrus; e, por fim, “Conflitos Africanos a Ameaça dos Estados Falidos à Segurança Internacional”⁷⁹, de Grasiela de Oliveria Licório.

A análise da produção acadêmica a respeito do tema será feita a partir dos trabalhos mencionados acima, não levando em consideração as quatro dissertações e a tese, em andamento. Como visto, a forma de se lidar com o tema Estados falidos no exterior tem sido diversa, com perspectivas diferentes. Neste capítulo, examinar-se-á qual a abordagem predominante na academia brasileira.

Conforme se depreende dos capítulos anteriores, não há um consenso em relação ao conceito de Estados falidos. Nos anos 1990, a preocupação com Estados falidos ficou concentrada nas questões de desenvolvimento, intervenção humanitária e boa governança. As principais organizações internacionais responsáveis pelos projetos desenvolvidos em prol desses tipos de Estados foram a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, que desenvolveram políticas específicas para a intervenção e reconstrução neles. Contudo, com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o enfoque a respeito de Estados falidos mudou para a questão da segurança internacional. O tema, então, passou a integrar a agenda de países, tais como os EUA, a Grã Bretanha e a Alemanha. Isso porque, conforme Rotberg (2002), os Estados falidos poderiam servir de refúgio para grupos terroristas. Temas como soberania, direitos humanos e segurança passaram a ser intimamente relacionados às situações dos Estados falidos.

Nesse sentido, verificar-se-á se a visão predominante na literatura produzida no Brasil, é voltada a questões humanitárias, desenvolvimento, boa governança, intervenção e reconstrução, ou se segue a visão atual norte-americana, que tem a segurança como principal vetor, ou, ainda,

⁷⁶ Dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2010.

⁷⁷ Dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP em 2010.

⁷⁸ Dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília em 2012.

⁷⁹ Dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade de São Paulo UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP em 2011.

se há uma visão genuinamente brasileira. Utilizar-se-ão os seguintes parâmetros ao analisar, a seguir, a produção acadêmica brasileira:

- Qual o conceito de Estados falidos predominante?;
- Como o tema é aplicado?;
- Qual o impacto para o Estado?; e
- Qual a contribuição desses trabalhos ao tema Estados falidos?

3.2.1. A Intervenção Humanitária em Três quase-Estados Africanos: Somália, Ruanda e Libéria.

O primeiro trabalho acadêmico publicado no Brasil, em relação ao tema Estados falidos, foi o de Alexandre dos Santos Silva, em 2003, intitulado “A intervenção humanitária em três quase-Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria”. Em seu trabalho, Silva não utiliza o conceito de Estados falidos e, sim, de quase-Estados, desenvolvido por Robert Jackson e Rosberg (1982), que foi a primeira abordagem desenvolvida a respeito do tema. Com isso, foi o precursor da literatura acadêmica brasileira sobre os chamados Estados falidos.

Os quase-Estados são caracterizados pela dualidade jurídico-empírica, ou seja, são reconhecidos como Estados pelo Direito Internacional, no entanto, não possuem estruturas internas auto-sustentadas que os caracterizem como Estados (SILVA, 2003, p. 24). Sendo assim, são Estados *de jure* e não *de facto*. Silva (2007, p. 25) ainda ressalta que os quase-Estados são marcados pelo que Jackson designa de “soberania negativa”⁸⁰, que é uma característica formal-legal, que representa o mínimo que um Estado pode adquirir e exercer ao ser criado, constituindo o direito de não-intervenção.

Silva (2003, p. 26) aponta que o principal desafio desses Estados está localizado no plano doméstico. A falta de características empíricas faz com que esses Estados não consigam fornecer bens públicos e políticos a suas populações, sendo, muitas vezes, caracterizados por conflitos étnicos. Para caracterizar a situação interna de um quase-Estado, o autor (2003, p. 28) utiliza a terminologia de William Zartman de colapso estatal, significando que “o Estado está paralisado e inoperante, sem a capacidade de executar as suas atividades de tomada de decisão, as leis não são cumpridas, a ordem não é mais preservada e a coesão social não é mais possível” (SILVA, 2003,

⁸⁰ Jackson contrapõe a soberania negativa à soberania positiva, que caracteriza os Estados soberanos, ou seja, designa uma maior atuação no cenário internacional, exercendo a soberania e se relacionando com os demais Estados. A soberania positiva é vista como um atributo político (JACKSON, 1993, p. 29).

28). Nas palavras de Silva (2003, p. 28), o Estado não exerce totalmente as funções para qual foi criado.

O autor da dissertação elabora um estudo de caso, analisando a Somália, Ruanda e Libéria, demonstrando como a situação de quase-Estados levou esses países ao colapso, requerendo necessidade de intervenção. Nos três casos, Silva (2003, p. 29) conclui que o colapso se deu devido ao vácuo de poder e/ou por causa da perda das esferas política e econômica por parte do governo. Tanto a Somália como a Ruanda e Libéria foram marcadas desde a sua independência pela falta de legitimidade de seus governantes e pelas sucessivas disputas de poder entre os diferentes clãs e etnias, cada um favorecendo o seu próprio grupo em detrimento do restante da sociedade. Em cada um dos casos, essa disputa levou a uma guerra civil, com graves consequências à população civil, exigindo, assim, intervenções humanitárias.

A guerra civil na Somália gerou uma grave crise humanitária. Além dos milhões de refugiados e deslocados internos, mais de 1,5 milhão de somalis morreram de inanição, por causa da destruição da principal atividade econômica do país, a agricultura (SILVA, 2003, p. 49). A intervenção foi necessária, porém tardia, pois até então os EUA e as outras potências preferiram inicialmente um não envolvimento (SILVA, 2003, p. 51). Foi apenas com a denúncia do então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Boutros Ghali e da pressão da opinião pública norte-americana e internacional, que os EUA decidiram se envolver (SILVA, 2003, p. 51).

A intervenção da Somália foi liderada pela ONU e pelos EUA. No entanto, foi um desafio, tanto pela questão humanitária como pelas atividades de *peacekeeping* e *statebuilding* (SILVA, 2003, p. 45). A missão desenvolvida pelos EUA era limitada, com a função de gerar condições para a chegada de auxílio para a população necessitada e estabelecer a segurança para transferir a mesma às tropas de *peacekeeping* da ONU. A intervenção na Somália, segundo Silva, foi um fracasso. As políticas de reconciliação desenvolvidas pela ONU e pelos EUA foram vistas como fracas e acabaram em campanhas de captura dos responsáveis pelo conflito. As mortes dos soldados norte-americanos, em 1994, abalaram a credibilidade dos EUA. Logo após esse incidente, as tropas americanas se retiraram da Somália e isso fez com que outros países, como Bélgica, França e Itália, também retirassem as suas tropas do local. Deste modo, Silva (2003, p. 67) aponta que a retirada dos EUA teve um efeito desestabilizador na Somália e nada mudou no país depois da intervenção humanitária.

O caso de Ruanda foi marcado pelo conflito étnico que teve início na época da sua colonização, na qual os alemães e belgas privilegiavam ora os Hutus, ora os Tutsis, fazendo com que os atritos entre as duas etnias aumentassem cada vez mais (SILVA, 2003, p. 35). O ódio étnico entre os dois grupos já havia resultado em um massacre contra os Tutsis nos anos 1970. Assim, no final dos anos 1980, a comunidade internacional pressionou a Ruanda para que se democratizasse. Entretanto, isso não ocorreu de fato (SILVA, 2003, p. 71). Com a morte do presidente Ndadaye e com a invasão da Frente Patriótica Ruandesa (RPF), que deixou um vácuo de poder, os Hutus iniciaram um enorme massacre contra os Tutsis, que resultou, não se sabe ao certo, entre 500 mil e 1 milhão de mortos.

A intervenção humanitária em Ruanda foi mais demorada e difícil. A ONU e a missão que estabeleceu em Ruanda, a Unamir, não tiveram a capacidade de autorizar a ação dos seus soldados no início do conflito para deter a matança em Kigali (SILVA, 2003, p. 70). Devido ao fracasso Somali, o EUA pediu a retirada de tropas pela ONU. Segundo Silva (2003, p. 84), Ruanda foi um pesadelo humanitário, mas não significava, para os diplomatas norte-americanos, uma ameaça genuína para a paz e segurança internacionais (SILVA, 2003, p. 84), resultando em um não envolvimento que custou a morte de milhares de pessoas. Outro fator problemático em Ruanda foi a intervenção francesa, autorizada pela ONU, no fim do conflito. A RPF estendeu o seu controle à grande parte do território ruandês, prolongando o conflito e sendo interpretado como uma proteção aos responsáveis pelo genocídio (SILVA, 2003, p. 85).

A Libéria, por sua vez, também foi marcada pela guerra civil, sendo palco de uma intervenção. Entretanto, isso foi um caso à parte, pois se deu por meio de uma organização local, a Ecomog, pela missão Ecomog, sendo a primeira ação de cessar-fogo executada por uma organização sub-regional africana (SILVA, 2003, p. 97). Esse fato inusitado ocorreu porque nenhuma potência se mostrou interessada na situação. A própria ONU deu pouca atenção ao conflito (SILVA, 2003, p. 101). O combate à guerra civil foi difícil, pois as fontes econômicas do país estavam financiando o enriquecimento dos líderes das facções e grande parte das batalhas se deu para conquistar o controle de áreas ricas em recursos econômicos, como diamantes, ouro, madeira e borracha.

A intervenção da Ecomog enfrentou grandes dificuldades, como problemas logísticos, de armamento, comunicação, financiamento e controle sobre o território do país (SILVA, 2003, p. 104). Um dos problemas, conforme Silva (2003, p. 108), foi a falta de apoio internacional.

Apenas no fim do conflito, houve uma participação da ONU, que auxiliou na implementação das eleições, e dos EUA e da União Européia, que disponibilizaram ajuda. Contudo, apesar do fim do conflito na Libéria e da realização de eleições, o potencial conflitivo continuou, uma vez que os partidos políticos eram antigas facções e o principal senhor da guerra foi quem ganhou a eleição. Em outras palavras, as intervenções resultaram em muitos equívocos (SILVA, 2003, p. 122).

Mesmo assim, a intervenção alcançou o seu objetivo na Libéria e em Ruanda, onde a paz conseguiu ser estabelecida. Na Libéria, houve eleições, embora não refletissem uma verdadeira democratização do país. Como Silva (2003, p. 125) coloca, ocorreu apenas o ato eleitoral, pois as eleições foram executadas antes que as instituições estatais estivessem devidamente desenvolvidas e funcionais. Na Ruanda, as instituições estatais estão sendo reconstruídas aos poucos e há um esforço para o estabelecimento de uma unidade nacional. Já na Somália, não se chegou a um entendimento e o país foi deixado na mesma situação hobbesiana na qual foi encontrado.

O impacto da conceituação de Estados falidos sobre os Estados em questão, rotulados de quase-Estados, falidos ou em colapso, foi grande, pois serviu de pretexto para a intervenção. Entretanto, as intervenções demonstram o pouco preparo que as instituições internacionais possuem para se lidar com tais Estados. De acordo com Silva (2003, p. 127), o ocidente possui uma visão limitada sobre a realidade dos países em desenvolvimento. Mesmo dentro de uma região específica, os países podem se mostrar ignorantes sobre as condições uns dos outros. Ao se classificar Estados como quase-Estados generaliza-se a situação de cada país. No caso da Somália, Ruanda e Libéria, embora possuíssem pressupostos em comum, como a falta de legitimidade de seus líderes e a disputa por poder, cada situação envolvia características distintas e necessitava de ações distintas. Em resumo, percebeu-se a falta de interesse dos principais Estados aos conflitos presentes na Somália, Ruanda e Libéria. Silva (2003, p. 129) demonstra que as intervenções se deram por pressão da opinião pública e foram executadas no momento errado.

3.2.2 O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações.

Com um intervalo de três anos em relação à dissertação de Alexandre dos Santos Silva, o próximo trabalho foi publicado em 2006, por Leonardo Nogueira Monteiro, cujo título é “O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações”. Por se tratar de um estudo sobre a evolução do conceito de Estados Fracassados, Monteiro não utiliza uma única definição para conceituar o que vem a ser um Estado Fracassado, já que diversos autores contribuíram para construção do corpo conceitual deste debate⁸¹. Entretanto, o referido autor reconhece que o marco conceitual para a literatura dedicada ao fracasso estatal, como compreendida atualmente, partiu do trabalho de Jackson e Rosberg (1982) a respeito de quase-Estados, em especial da dualidade jurídico-empírica.

Desta maneira, Monteiro (2006) aponta que existem diversas taxonomias que caracterizam o fracasso estatal, como fraco, colapsado, em falência, anárquico, fantasma, miragem, anêmico, capturado e abortado. Contudo, mesmo com as diferentes taxonomias existentes, todas compartilham pressupostos em comum. O primeiro diz respeito à definição. Apesar de alguns países serem reconhecidos como Estados pelo sistema internacional não possuem condições empíricas que os caracterizem como tal. Essa visão remonta à dualidade jurídico-empírica de Jackson (1993), na qual há uma existência legal, porém, uma inexistência empírica interna. Assim, são Estados *de jure* e não *de facto* (MONTEIRO, 2006, p. 34). A complexidade do conceito, de acordo com Monteiro (2006, 35), surge ao se definir quais funções são tipicamente do Estado e quais não são, pois diversas comunidades internacionais, como as dos direitos humanos, desenvolvimento econômico, segurança, entre outras, utilizam o mesmo termo para ilustrar realidades distintas.

Segundo Monteiro (2006, p. 44), uma segunda percepção, presente implícita ou explicitamente em todas as visões de literatura sobre fracasso estatal, diz respeito à ideia de anarquia ou caos. Deste modo, a anarquia diferencia o fracasso estatal de fenômenos políticos, tais como revoluções ou guerras civis. Neste sentido, a anarquia ou caos seria apolítico, pois o

⁸¹ Entre os autores citados por Monteiro (2006) estão: Robert Jackson (1982, 1990, 1998); Gerald Helman e Stephen Ratner (1992); Jeffrey Herbst (1990, 1996-1997, 2004); A.J. Christopher (1997); Christopher Clapham (1998, 2004); Sebastian Mallaby (2002); Rosa Brooks; Stephen Krasner (2000, 2004); Robert Rotberg (2002, 2004); Francis Fukuyama (2005); Jennifer Milliken e Keith Krause (2002); Daniel Lambach (2005); Alex Gourevitch (2004, 2005); entre outros.

processo associado à ideia do Estado colapsou, não havendo uma disputa pela substituição de instituições, apenas um caos permanente (MONTEIRO, 2006, p. 45).

A artificialidade de um Estado fracassado, enquanto Estado, seria uma terceira percepção constante da literatura sobre fracasso estatal. Neste caso, um Estado fracassado é sustentado, como Estado, pela sociedade internacional, que garante a existência dele por meio de reconhecimento internacional (MONTEIRO, 2006, p. 46). Por trás deste reconhecimento está o processo de descolonização e o fim da Guerra Fria, que permitiram que esses Estados disfarçassem a sua fraqueza e fossem mantidos enquanto tais. Quando esses novos Estados surgiram, muitos acreditavam que a fraqueza que os assolava era decorrente do processo de descolonização e que ela deixaria de existir com o advento do desenvolvimento. Contudo, o tempo provou que a fraqueza presente nesses países era crônica, vindo da artificialidade do Estado e não da falta de desenvolvimento ou progresso (MONTEIRO, 2006, p. 50). A questão da artificialidade envolve ainda outros fatores, como: a realidade étnica desses Estados pós-coloniais, que não foi levada em consideração ao se traçar as fronteiras do Estado; tensões étnicas no interior dos novos Estados, revelando que estes Estados necessariamente não significaram a criação de uma nação coesa, capaz de substituir as filiações étnicas; e finalmente, a não reprodução do modelo de desenvolvimento do Estado ocidental.

Monteiro (2006) então aborda as implicações que o tema Estados fracassados trouxe ao estudo das Relações Internacionais, utilizando as perspectivas liberal, realista e pós-positivista. Segundo ele, (p. 82) grande parte das ideias levantadas durante os anos 1990 em relação ao fracasso estatal está vinculada à tradição liberal. Assim, ele cita a boa governança, intervenção humanitária, construção de Estados e soberania. A intervenção, por exemplo, foi um tema significativo ao conceito de fracasso estatal, trazendo consequências importantes, especialmente na forma de rever os procedimentos de intervenção, repensar o contexto do caos e refletir na legitimação das missões de intervenção humanitárias.

Em termos do realismo, Monteiro (2006, p. 90) aponta que o conceito teve um impacto mais discreto. O aumento do interesse realista pelo fracasso estatal ocorre após os ataques terroristas às torres gêmeas nos EUA, pois este evento trouxe à tona questões de segurança internacional, existindo certo debate acerca da real ameaça que certos países representam. Monteiro (2006, p. 92) destaca que a preocupação realista está relacionada aos interesses de Estados particulares, que são definidos em termos de segurança e poder.

Quanto ao Pós-positivismo, Monteiro (2006) explica que essa abordagem trouxe uma contribuição mais crítica ao estudo de Estados fracassados. Segundo ele (2006, p. 96), o pós-positivismo busca demonstrar os interesses particulares que norteiam a utilização do conceito de fracassado. Portanto, a classificação de Estados periféricos como fracassados revela as diferentes identidades e formas de tratamento existentes no sistema internacional. Assim sendo, as relações internacionais criam uma ordem hegemônica, que se baseia no privilégio dos fortes contra os fracos e nos mecanismos dissimulados de subordinação (MONTEIRO, 2006, p. 98). O reconhecimento de Estados como menos fortes não se baseia exclusivamente nas condições empíricas internas e, sim, nos interesses dos Estados centrais em uma determinada região e em um determinado período de tempo.

O trabalho de Monteiro (2006) demonstra que a compreensão do conceito de Estados fracassados é importante para se compreender as forças de poderes que estão presentes em uma conceituação. A abordagem Pós-Positivista denuncia com propriedade o interesse por trás de um conceito.

Após o *boom* do conceito de Estados fracassados, no início dos anos 1990, e de seu rápido declínio, foi apenas depois dos atentados de 11 de setembro que o tema novamente entrou na agenda internacional. O conceito serviu para demonstrar, como no passado, a ameaça de certos Estados à segurança das principais potências. Monteiro, ao concluir seu trabalho, observa que a manutenção da ideia de Estado fracassado no discurso das potências mundiais dá uma capacidade legitimadora para a atuação internacional. O conceito de Estados fracassados ainda é controverso, havendo uma multiplicidade de enfoques. Entretanto, Monteiro afirma que o tema ainda persistirá tanto na academia quanto na política.

3.2.3. A Intervenção da Organização das Nações Unidas em Angola (1989-1999)

Na dissertação “A Intervenção da Organização das Nações Unidas em Angola (1988-1999)”, de 2006, Tatiana Vargas Maia utiliza o conceito quase-Estados para descrever o caso angolano. Para tal, Maia (2006) aborda as interpretações elaboradas por Badie (1992), Zartman (1994), De Rivero (1997) e Santos (2003). Badie (apud MAIA, 2006, p. 42) afirma que os quase-Estados decorrem da difusão dos modelos políticos ocidentais, da Europa e dos EUA, que resultaram no que denomina de Estados importados, ou seja, um esboço feito à imagem e semelhança dos Estados ocidentais. É a partir dessa “exportação de modelos” que se percebe a

inabilidade ou incapacidade de se administrar questões políticas e sociais em certos Estados, bem como distúrbios presentes neles (MAIA, 2006, p. 43).

Zartman (apud MAIA, 2006, p. 43), por sua vez, vê a existência de quase-Estados no que chama de colapso estatal, isto é, na decadência da ordem política, legal e da autoridade interna. Nessa situação, o Estado não realiza as funções básicas que deveria efetuar. Para o autor, o colapso dos novos Estados africanos não é uma consequência direta da descolonização e, sim, da tomada do poder de estruturas estatais já estabelecidas por grupos nacionalistas.

Já Rivero (apud MAIA, 2006, p. 43), considera os quase-Estados como “entidades caóticas ingovernáveis”, apresentando problemas com a organização da esfera estatal, o abandono da população, conflitos e hiperviolência. Para Rivero (apud MAIA, 2006, p. 44), o fim da Guerra Fria agravou a situação dos países africanos, pois eles foram deixados à própria sorte, uma vez que não tinham mais peso geopolítico e estratégico. Santos (apud MAIA, 2006, p. 44) aponta que existe uma pluralidade de ordens jurídicas e institucionais nos Estados africanos, que é consequência da coexistência da ordem estatal imposta pela metrópole e da ordem das lideranças locais, tradicionais e tribais. Nesse sentido, os conflitos internos são resultado da tentativa de centralização institucional e administrativa pelo Estado ocidentalizado e da descentralização das autoridades tradicionais.

Por fim, Jackson e Clapham (apud MAIA, 2006, p. 44) utilizam conceitos referentes à esfera normativa e jurídica, que resultam no conceito de quase-Estados. Em outras palavras, apesar de contarem com o mesmo aparato e estrutura organizacional dos Estados consolidados até o final do século XIX, não são aptos para atuarem – tanto interna quanto externamente – como Estados soberanos *de facto*. Segundo Jackson e Clapham (apud MAIA, 2006, p. 45), são estados primordialmente jurídicos, ainda em fase empírica de construção. Sendo assim, existem apenas devido a um arranjo internacional que protege e garante a sua existência.

Maia (2006, p. 47) ainda ressalta que os quase-Estados são marcados pela soberania negativa. Ou seja, é a condição que defende a não intervenção, prevendo a existência de tais unidades. A autora (2006, p. 48) também lembra que esta soberania é o oposto da soberania positiva, que é exercida pelos Estados de fato, caracterizados pela possibilidade de ação e decisão.

Conforme essa autora (2006, p. 48), o estopim para o surgimento dos quase-Estados foi o processo de descolonização, seguido pelo fim da Guerra Fria e pelo advento da globalização. Deste modo, Maia (2006, p. 64) demonstra que a Angola se tornou um quase-Estado devido a esses acontecimentos. Em relação à descolonização, o país se tornou independente em 1975. Contudo, herdou de Portugal uma situação de caos político, econômico e social. Com o fim da Guerra Fria, o país que antes recebia auxílio financeiro, tanto dos EUA como da URSS, deixou de ter importância estratégica para ambos e foi marginalizado. Quanto à globalização, os fluxos econômicos enfraqueceram ainda mais o país, mesmo sendo rico em recursos naturais, como diamante e petróleo. Outros fatores também contribuíram para o enfraquecimento do país, como os conflitos étnicos e tribais e os interesses internacionais na mera exploração dos recursos naturais.

De acordo com Maia (2006, p. 67), durante o processo de independência três grupos rivais surgiram: a Frente Nacional para Libertação de Angola (FNLA), o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA). Portanto, ao mesmo tempo em que esses grupos lutavam contra Portugal, também disputavam entre si o controle político do país (MAIA, 2006, p. 69). O conflito em Angola passou a ser de interesse internacional, pois o país possuía petróleo e diamantes. Sendo assim, nesse período o país tornou-se palco da Guerra Fria, envolvendo os EUA, URSS, Cuba, África do Sul e Zaire. Além dos recursos naturais, a Angola também tinha uma posição geográfica estratégica, a “Passagem do Cabo”, considerando-se a região Atlântico-Sul e África Subsaariana.

Foi apenas com o fim da Guerra Fria que as primeiras tentativas de redução de conflitos na Angola foram levadas adiante. A ONU buscou contribuir para a pacificação no país, realizando quatro missões consecutivas (1989-1999) no território angolano. A primeira dessas, a UNAVEM I, teve como objetivo retirar as tropas cubanas e sul-africanas do território angolano, sendo mais uma missão de observação, que se limitou a verificar se os Acordos de Nova Iorque seriam cumpridos. A missão foi relativamente simples em seu planejamento e realização, sendo considerada bem sucedida. Logo depois, a UNAVEM II foi estabelecida, tendo como objetivo a pacificação do território e a reconciliação nacional, buscando encerrar a guerra civil. O mandato da UNAVEM englobava a supervisão das tropas e funcionários da ONU, assim como a supervisão do cessar fogo e da atuação da polícia angolana (MAIA, 2006, p. 25).

Entretanto, diferente da primeira, essa missão não foi bem sucedida. Foi durante a UNAVEM II que se deu o processo eleitoral que resultou na vitória do MPLA, como governo legítimo de Angola. No entanto, a UNITA reagiu e o país entrou novamente em guerra civil (MAIA, 2006, p. 98). Um dos problemas com a eleição foi a atribuição de poder prevista pelas eleições: “o vencedor leva tudo”, colocando o controle em apenas uma das facções ao invés de estimular um governo misto e com distribuição do poder entre as forças concorrentes (MAIA, 2006, p. 99). Mesmo com as sanções impostas contra a UNITA, a missão não teve sucesso. Maia (2006, p. 113) ressalta que essa missão não foi encerrada, apenas substituída pela UNAVEM III, que tinha como objetivo a consolidação do projeto de reconciliação nacional. Contudo, a UNITA novamente continuou a ser um obstáculo nas negociações de paz. Na época da UNAVEM III, um governo de coalizão havia sido formado. Porém, o líder da UNITA não compareceu à posse, pondo em xeque a legitimidade da nova administração (MAIA, 2006, p. 141).

A última missão de paz da ONU em Angola foi a MONUA, cujo alvo era criar uma estabilidade política duradoura, fomentar o desenvolvimento democrático e promover a reabilitação do país (MAIA, 2006, p. 147). Simultaneamente, tentaria concluir a pacificação de Angola, que havia sido iniciada em 1989. No entanto, a UNITA continuou a ser um empecilho para a unificação nacional. A ONU novamente impôs sanções ao grupo. Ironicamente, foi a partir deste momento que a situação em Angola se deteriorou (MAIA, 2006, p. 161). Em 1999, o presidente angolano, José Eduardo dos Santos, comunicou que a presença da ONU já não era mais necessária na Angola e, com a saída da mesma, a guerra civil foi reiniciada (MAIA, 2006, p. 171). Dessa forma, a última operação de paz da ONU falhou em seus objetivos, e a ONU em seu trabalho de dez anos em território angolano. Segundo Maia (2006, p. 173), a guerra civil na Angola resultou em mais de 550.000 mil mortos, 800.000 mutilados, 4,1 milhão de deslocados internos e 470.000 refugiados.

Para a autora (2006, p. 176), a ONU realizou a intervenção em Angola a fim de homogeneizar o país de acordo com o padrão político, econômico e social vigente no cenário internacional. Isso seria necessário devido à situação de quase-Estado em que o país se encontrava. O alvo da ONU era restabelecer uma ordem minimamente satisfatória, o que não foi possível por causa dos conflitos internos, dos interesses internacionais e das prioridades diversas da agenda mundial (MAIA, 2006, p. 2014).

3.2.4. Estados Falidos, Instituições Internas e Internacionais: Avanços ou Retrocessos?

Na sua dissertação “Estados Falidos, Instituições Internas e Internacionais: Avanços ou Retrocessos?”, de 2007, Luiz Carlos Tavares de Carvalho, elabora a sua própria definição de Estados Falidos da seguinte maneira:

Estados falidos são unidades políticas reconhecidas na ordem internacional nas quais as instituições estão ausentes, foram destruídas, ainda que temporariamente, ou nunca existiram. O vácuo institucional é o fator que leva essas unidades a serem incapazes ou não desejarem prover os bens políticos mais essenciais prioritariamente à segurança humana. (p. 79)

Entretanto, é importante ter em mente que esta elaboração de Carvalho parte da síntese dos modelos de Estado de Barry Buzan⁸², Max Weber⁸³ e Francis Fukuyama⁸⁴, juntamente com as definições de Estados Falidos de Boutros Ghali, Robert Rotberg, Jennifer Milliken e Daniel Thürer, e Francis Fukuyama, que concordam que é a ausência de instituições ou a destruição das mesmas que leva ao processo de falência. Carvalho (2007, p. 76) também inclui em sua definição os estágios de falência desenvolvidos por Rotberg, que vão de Estados fortes até Estados colapsados⁸⁵, pois quanto mais fraco, maior a probabilidade de esse Estado se tornar um Estado falido ou colapsado.

Carvalho aponta, então, que os Estados dependem do seu aparato institucional para existirem como estruturas políticas e desempenharem a sua principal função de assegurar bens políticos essenciais a seus cidadãos. O estudo de caso elaborado por Carvalho (2007, p. 105)

⁸² O modelo de Estado desenvolvido por Buzan é composto por três elementos: uma base física, a idéia comum de Estado e a expressão institucional. A base física consiste em um território definido, povo e riquezas; enquanto a idéia do Estado é o elemento que mantém as pessoas unidas em um determinado território, sendo o laço sócio-cultural; por fim, a expressão institucional se refere à manifestação concreta do Estado, como o executivo, legislativo, forças armadas, dentre outros. Sendo assim, a ausência de um desses elementos caracteriza o Estado como fraco (CARVALHO, 2007, p. 55).

⁸³ O modelo Weberiano vê o Estado como uma burocracia impessoal e especializada. Aqui o Estado possui o controle sobre um determinado território, sendo o detentor legítimo do monopólio legal da força e possuindo exclusividade desse monopólio sobre os cidadãos deste território (CARVALHO, 2007, p. 57).

⁸⁴ O modelo de Fukuyama considera o escopo da força do Estado que está diretamente ligado ao escopo das atividades do Estado, sendo o primeiro a capacidade de planejar e executar políticas e o segundo as funções e metas assumidas pelo governo (CARVALHO, 2007, p. 61).

⁸⁵ Um Estado forte detém o controle sobre o seu território e fornece bens políticos a seus cidadãos. O Estado fraco, por sua vez, pode ser adjetivado desta maneira por questões de fragilidade territorial ou econômica, geralmente são caracterizados por tensões étnicas, religiosas ou lingüísticas, tendo tendência ao despotismo. O Estado falido é denominado assim por não querer, ou não poder, desempenhar funções fundamentais de um Estado, como assegurar segurança e bens políticos a seus cidadãos. Por fim, um Estado colapsado é caracterizado por um vácuo de poder, sendo uma mera expressão geográfica, aqui os bens políticos são apenas fornecidos por meios privados. (ROTERBERG, 2003, p. 2-4).

analisa nove Estados diferentes, nos quais o papel das instituições internacionais foi ou ainda é atuante; o autor também avalia o resultado da atuação das mesmas no que se refere aos critérios de governabilidade.

Carvalho utiliza como principal ferramenta de interpretação o *World Governance Report*, elaborado pelo Banco Mundial, que leva em consideração seis dimensões da governança, que são: voz e credibilidade, estabilidade política e ausência de violência, efetividade governamental, qualidade regulatória, império da lei, e controle da corrupção. O autor (2007, p. 106) ainda destaca que a presença de instituições é importante para cada um desses indicadores.

A seleção dos nove Estados foi feita com base em dois critérios: o primeiro se fundamentou no *Conflict Assessment System Tool* (Ferramenta de Sistema de Avaliação de Conflitos), do índice de Estados Falidos, no qual países com tendência a conflito violento, por causa de suas características institucionais, estariam em processo de falência. O segundo levou em conta o regime internacional de segurança e a questão financeira internacional. Ambos os critérios ajudam a reforçar o argumento de que o processo de falência está intimamente relacionado às dificuldades de governabilidade.

Os países escolhidos por Carvalho foram: Costa do Marfim, Congo, Sudão, Iraque, Serra Leoa, Libéria, Haiti, Ruanda e Burundi. Cada caso demonstrou a evolução dos citados indicadores, bem como o valor financeiro destinado a cada país pelo Banco Mundial, além da presença de Missões de Paz em cada um deles. As ilações do estudo apontaram a Costa do Marfim, Congo, Haiti e Burundi como tendo uma variação negativa em relação aos critérios de governabilidade; já o Sudão, Iraque e Serra Leoa como tendo uma pequena variação positiva; a Libéria e a Ruanda, por sua vez, tendo um resultado relativamente positivo.

Ao finalizar seu estudo de caso, Carvalho (2007, p. 125) demonstra que os Estados analisados possuem *rankings* diferentes ao se utilizar os critérios do Índice de Estados Falidos e os critérios do Banco Mundial. Assim, o autor (2007, p. 127) concluiu que um Estado Falido não é necessariamente aquele no qual a violência é preponderante e sim aquele em que as instituições não conseguem manter o papel estatal de governança, ou no qual este papel simplesmente não existe. No entanto, Carvalho (2007) também indica que as instituições internacionais, como o Banco Mundial, nem sempre produzem um impacto significativo capaz de melhorar as instituições internas dos estados. Contudo, os critérios de governabilidade podem refletir se há a existência de um aparato institucional cumprindo suas funções.

O estudo de Carvalho demonstra, portanto, que a conceituação de Estados Falidos é uma tarefa difícil, não havendo uma única receita de fracasso estatal. Os diversos critérios conduzem a diferentes classificações dos países analisados. Isso, por sua vez, conduz a diferentes atuações das instituições internacionais. Por essa razão, Carvalho (2007, p. 134) afirma que há algo de errado na atuação internacional e que, se há vontade política para que os Estados considerados falidos se recuperem, essa atuação deve ser modificada. Carvalho reconhece a importância da ajuda internacional. Porém, ela não tem sido suficiente para garantir a estabilização de instituições legítimas e sustentáveis a longo prazo. É possível concluir que essa insuficiência se deve não somente a inexistência de uma receita única, mas também ao fato de não haver apenas uma solução para os problemas. Muitas vezes, não se leva em consideração a história do país, nem porque ele se encontra em determinada situação específica.

3.2.5. Agenda de Segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria: a Emergência dos Rogue States e dos Estados Fracassados.

Na sua dissertação, “Agenda de Segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria: a emergência dos *rogue states* e dos Estados fracassados”, de 2007, Leonardo Paz Neves afirma que não há um consenso a respeito do que vem a ser um Estado fracassado. Por isso, e devido aos ataques terroristas de 11 de setembro, o tema acabou sendo delimitado à segurança. Deste modo, o autor (2007, p. 149) aponta que a definição mínima para o fracasso estatal pode ser entendida como a incapacidade do Estado de controlar parte do ou todo o seu território, ou pelo fato de já não deter mais o monopólio legítimo do uso da força, ou por ser desafiado por outros atores.

Segundo Neves, essa definição se aproxima do conceito de Estado weberiano, no qual o Estado é visto como o detentor legal do monopólio legítimo do uso da força. Essa definição tem como principal foco a segurança, pois sem o monopólio de controle o Estado se torna anárquico, não conseguindo efetivar as suas leis, nem garantir a segurança dos seus cidadãos. Neves (2007, p. 150) ressalva, no entanto, que a definição de Estados fracassados não se restringe apenas à segurança. A corrente voltada aos direitos humanos destaca as outras responsabilidades que o Estado tem para com os seus cidadãos, retomando, assim, a definição “contratualista” de Estado,

em especial revisitando a visão de Hobbes⁸⁶, que considera o Estado como fornecedor da paz e segurança.

Embora seja voltada à questão da segurança, em especial a segurança humana, essa perspectiva trás novas responsabilidades ao Estado, como fornecer bens públicos, mostrando uma relação de direitos e deveres entre as partes sociais ou individuais. Sendo assim, existem outras esferas, além da segurança, que são importantes no cotidiano de um país. Conforme Neves (2007, p. 150), essas esferas são voltadas à governança e englobam a esfera da segurança⁸⁷, a esfera política⁸⁸, a esfera econômica⁸⁹ e a esfera social⁹⁰. Por esse motivo, um Estado fracassa quando falha, total ou parcialmente, em grande parte dessas esferas.

A dissertação de Neves demonstra como o tema sobre Estados fracassados se tornou importante para a agenda de segurança norte-americana. Até os anos 1990, o principal foco em relação a esses Estados dizia respeito às questões humanitárias. As ameaças provindas desses Estados se limitavam a instabilidade regional e não aos seus problemas domésticos (NEVES, 2007, p. 99). Entretanto, o 11 de setembro de 2001 mudou essa visão, uma vez que, por causa da fraqueza doméstica, esses Estados podem se tornar abrigo de organizações terroristas, resultando em uma verdadeira ameaça à segurança norte-americana⁹¹.

A partir da referida data, o tema entrou na agenda de segurança norte-americana, ganhando prioridade, porque os Estados falidos passaram a ser vistos como fontes de ameaça de vários tipos (NEVES, 2007, p. 99). Desde então, a luta contra o terrorismo se tornou o principal objetivo, e as questões humanitárias foram colocadas em segundo plano. As formas de se lidar com essas ameaças provindas dos Estados fracassados estão evidenciadas na Estratégia de Segurança Nacional norte-americana, que classifica os mesmos como uma ameaça global (NEVES, 2007, p. 146).

⁸⁶ O Estado garante segurança a seus cidadãos e estes reconhecem a soberania do Estado.

⁸⁷ A segurança engloba o monopólio legítimo ao uso da força, o controle e defesa das fronteiras, dentre outros.

⁸⁸ A esfera política, por sua vez, tem a ver com a legitimidade das instituições, a proteção dos direitos básicos e a participação dos cidadãos na vida pública do Estado.

⁸⁹ A esfera econômica visa o incentivo do livre comércio, da iniciativa privada, do investimento estrangeiro e da promoção do crescimento econômico.

⁹⁰ A esfera social visa à provisão das necessidades básicas da população, como efetivar investimentos em saúde, educação e serviços sociais.

⁹¹ Neves (2007, p. 144) aponta que a conceituação do termo Estados fracassados, diferentemente do conceito *rogue states*, não é apenas um produto da cultura norte-americana, mas também é percebido como uma ameaça por outros países da comunidade internacional.

As ameaças advindas desses Estados são: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, organizações criminosas, disseminação de doenças, insegurança energética e instabilidade regional. A questão do terrorismo advém da dificuldade de esses Estados policiarem seu território, o que, de acordo com Neves (2007, p. 155), não é totalmente infundado. A falta de controle territorial permite que a instalação dos grupos terroristas seja mais fácil, assim como o estabelecimento de centros de treinamento, acesso a armas, dentre outros. Contudo, Neves (2007, p. 156) lembra que nem todo país frágil serve de refúgio para grupos terroristas.

Em relação à proliferação de armas de destruição em massa, a principal preocupação diz respeito ao desenvolvimento de armas não convencionais em países que não oferecem um mínimo de proteção a tais arsenais. Neste caso, Neves (2007, p. 158) ressalta que a principal questão ligada ao armamento nesses Estados diz respeito ao tráfico de armas leves e não de armas com potência nuclear, já que essas requerem uma infra-estrutura desenvolvida, o que muitos Estados fracassados não possuem. Sendo assim, as armas leves são usadas nas insurreições, gerando ameaças regionais e não globais. As organizações criminosas, assim como grupos terroristas, se utilizam desses Estados para seus interesses, pois os governos são frágeis e as fronteiras não são patrulhadas. Enfim, há uma série de características que tornam esses Estados atrativos nesse sentido.

A disseminação de doenças também tem sido considerada como uma forma de ameaça, pois a falta de investimento torna mais difícil detectar os focos, conter o trânsito de indivíduos e tratar os mesmos, gerando, muitas vezes, uma epidemia. Por fim, há a questão da insegurança energética, que afeta interesses econômicos dos Estados desenvolvidos, já que dependem dos combustíveis fósseis e petróleo presentes nos chamados Estados falidos (NEVES, 2007, p. 160). Segundo o governo britânico, 60% das reservas de petróleo estão em países que são politicamente instáveis (NEVES, 2007, p. 160). A instabilidade regional se refere ao fato do fracasso não ficar restrito apenas às fronteiras do país. Pode também haver o efeito *spill over*, número crescente de refugiados, impactos econômicos, instabilidade política, violência (NEVES, 2007, p. 162).

Neves (2007, p. 163) observa que os EUA criaram algumas políticas para tratar do tema em pauta. No entanto, não estavam preparados para lidar, nem responder de forma rápida e efetiva a essas novas demandas. O fracasso estatal requer um novo conjunto de instituições,

porque as que permanecem em vigor são produtos de outra época. Grande parte das políticas foi voltada à ajuda financeira, como o *Millenium Change Account*, que leva em consideração governança responsável, o investimento público e a promoção de liberdade econômica, visando fortemente o crescimento econômico, principal fator de fragilidade (NEVES, 2007, p. 165).

Na dissertação de Neves, os principais impactos aos Estados rotulados de fracassados são a generalização dos conceitos, pois acaba se considerando que esses Estados possuem as mesmas características, as mesmas raízes históricas e as mesmas vulnerabilidades às ameaças (p.168). Contudo, esses países são diversificados, não só na origem dos seus Estados, mas também no processo de descolonização. Por não se considerar essa diversidade, muitas vezes se cria uma mesma política para todos os Estados, o que a torna inaplicável.

Outro impacto aos Estados falidos é o uso do termo para se intervir no país. Neves (2007, p. 169) menciona a seletividade das ações norte-americanas, que se processam de acordo com seu interesse, como no caso do genocídio em Ruanda e a guerra civil na Somália. Muitas vezes, os Estados que representam uma ameaça aos EUA não são, necessariamente, aqueles que se encontram no topo da lista de fracassados; algumas vezes, eles possuem uma estrutura relativamente constituída. Assim, também há a dificuldade de se identificar quais Estados são de fato fracassados. Esses Estados acabam de certa forma sendo marginalizados por outros Estados. Por fim, Neves (2007, p. 142) explicita que a noção de fracasso já era uma preocupação colonial e que existia uma divisão entre nações fortes e frágeis. Deste modo, pode-se concluir que o fracasso estatal não é um fenômeno recente.

3.2.6. A Organização das Nações Unidas e o Desafio das Intervenções Humanitárias.

Na sua dissertação, “A Organização das Nações Unidas e o Desafio das Intervenções Humanitárias”, de 2008, Giannini utiliza a definição de Estados falidos e colapsados presentes no *Failed States and Collapsed States in the Internacional System* (Estados Falidos e Estados Colapsados no Sistema Internacional). Neste material, a falência estatal é vista como a ausência do monopólio legal da força, enquanto o colapso é visto como uma desintegração política. Portanto, os Estados que apresentam características de falidos ou colapsados estão mais propícios a apresentarem conflitos civis, que levam à graves crises humanitárias e à violação dos direitos humanos (GIANNINI, 2008, p. 78).

A partir desses conceitos, a autora (2008, p. 52) demonstra que as consequências advindas dos Estados falidos e colapsados estão intimamente ligadas à intervenção humanitária, pois esta é geralmente aplicada somente quando o Estado já não se encontra mais em condições de prover auxílio à sua população. Dessa maneira, a intervenção tem como objetivo prover auxílio humanitário à população cujos direitos humanos foram violados, podendo também envolver a conciliação de grupos conflitantes e a reconstrução das estruturas estatais, como saneamento básico, saúde, além das esferas política, econômica e judicial (GIANNINI, 2008, p. 71).

Entretanto, apesar de beneficiar à população afetada, as intervenções trazem implicações aos Estados que sofrem esse tipo de ação. Giannini (2008) lembra que nem sempre as intervenções humanitárias se traduzem na resolução das crises, muitas deixando o país em igual ou pior situação. Como exemplo, a autora (2008) cita as missões de imposição de paz na Somália, Haiti, Ruanda e Iugoslávia.

A principal crítica à intervenção humanitária é o uso da força em um território soberano (GIANNINI, 2008, p. 74), que é vista, muitas vezes, como uma justificativa para se intervir em assuntos domésticos, sem haver uma real preocupação com a população afetada (GIANNINI, 2008, p. 127). Além disso, há também a má utilização dos termos “intervenção” e “violação dos direitos humanos”, que nem sempre condiz com a situação real do país em questão, como foi o caso do Iraque, que colocou a credibilidade desse tipo de intervenção em risco.

No entanto, segundo Giannini (2008), o principal obstáculo nas intervenções humanitárias é o fato de estas não estarem preparadas para lidar com os desafios causados pelos Estados falidos e colapsados. A autora (2008, p. 82) aponta que esses Estados, que são incapazes de fornecer bens públicos a sua população, não são apenas um caso de anormalidade do sistema westfaliano de Estados, mas uma característica do sistema internacional contemporâneo. Assim, este sistema maior deveria ser reconsiderado.

Porém, essa visão de levar em consideração o sistema internacional contemporâneo não é compartilhada por organismos que auxiliam esses Estados, como o Banco Mundial e outras organizações não governamentais, que tratam a condição desses Estados como crises pontuais que serão solucionadas, não desenvolvendo nenhuma alternativa que considere esses Estados

como parte do referido sistema internacional (GIANNINI, 2008, p. 83). De qualquer forma, mesmo com a falta de preparo e obstáculos gerados por esses novos Estados, Giannini (2008, p. 127) considera as intervenções humanitárias como uma das poucas formas de auxílio àqueles que precisam de ajuda, devendo-se diminuir cálculos políticos e aumentar a aproximação aos princípios humanitários mais eficazes, sendo as intervenções mais imparciais e neutras.

3.2.7. Do Colapso a Reconstrução: Estados Falidos, Operações de *Nation-Building* e o Caso do Afeganistão no Pós-Guerra Fria.

Em sua dissertação, “Do Colapso à Reconstrução: Estados Falidos, Operações de *Nation-Building* e o Caso do Afeganistão no Pós-Guerra Fria”, de 2008, Aureo Toledo Gomes não utiliza uma única definição do que seria um Estado fracassado. Na primeira parte do referido trabalho, a qual denomina de “Colapso”, ele faz uma revisão bibliográfica a respeito do fracasso estatal. Deste modo, destaca os conceitos desenvolvidos pelos seguintes autores: Gerald Helman e Steven Ratner (1992); William Zartman (1995); Robert I. Rotberg (2002); Francis Fukuyama (2005); e Ghani, Lockhart e Carnahan (2005). Além disso, utiliza conceitos elaborados no *Crisis States Research Centre* (2006) (Centro de Pesquisa de Estados em Crise) e no Índice dos Estados Falidos (2007).

Helman e Ratner (apud Gomes, 2008, p. 8) consideram como Estados falidos aqueles Estados que são caracterizados por conflitos civis, falência governamental e privações econômicas, sendo propícios à violência e à anarquia. Deste modo, esses Estados não só põem em risco a vida de seus cidadãos, mas a própria estabilidade regional. Por sua vez, Zartman (apud Gomes, 2008, p. 9), classifica o colapso estatal como a destruição da autoridade, da lei e da ordem, as quais precisam ser reconstruídas, pois o Estado já não é operante e não desenvolve as funções que o definem como um Estado. Gomes (2008, p. 10) também aborda a conceituação feita por Rotberg, que vê o fracasso estatal como a dominação da violência, a perda de credibilidade do governo e a ausência do fornecimento de bens públicos. A principal função do Estado, para Rotberg, é garantir a segurança dos seus cidadãos. Sendo assim, podem prover os bens públicos mencionados acima, que englobam os direitos políticos, os direitos civis, os direitos sociais, além de saúde, educação e infraestrutura.

Já a visão de Fukuyama (apud GOMES, 2008, p. 10), acerca dos Estados falidos, parte da ideia de que o Estado possui três funções, que classifica como: mínima, intermediária e ativista. A função mínima de um Estado seria prover bens públicos, lei, ordem e defesa; enquanto a intermediária englobaria serviços como educação, meio ambiente, regulamentação financeira, entre outros; e, por fim, a função ativista envolveria deveres como o desenvolvimento de políticas industriais e redistribuição de riqueza. Um Estado, então, seria considerado falido ao não conseguir desempenhar as funções mínimas pelas quais é responsável. Ghani, Lockhart e Carnahan (apud GOMES, 2008, p. 10) seguem a mesma linha de Fukuyama, à medida que também estabelecem dez⁹² funções que o Estado deve desempenhar. O fracasso no cumprimento de qualquer uma dessas funções pode resultar em graves consequências, entre elas a formulação e execução de políticas públicas ineficazes, a perda de confiança no Estado, a falta de legitimação das instituições e o surgimento de conflitos dentro do país.

O *Crisis State Research Centre* (GOMES, 2008, p.11) ainda desenvolveu três classes de Estados: o frágil, o em crise e o falido. O Estado frágil é aquele que é suscetível a crises, no qual as instituições permitem a continuação das mesmas, gerando uma economia estagnada, desigualdade social e favorecimento de determinados grupos, clãs ou etnias. O Estado em crise enfrenta várias contestações e é impotente a conflitos e choques externos. O Estado Falido também não desempenha mais as funções básicas de segurança e não exerce mais controle sobre seu território. Por fim, o índice de Estados Falidos (GOMES, 2008, p. 14), que é mais voltado para a questão da segurança humana, utiliza doze indicadores para classificar a falência estatal, como pressões demográficas, refugiados e deslocados internos, crescimento econômico desigual entre grupos, deterioração de serviços públicos, a criminalização e deslegitimação do Estado.

Gomes aplica o conceito de Estados fracassados para analisar o caso do Afeganistão e para verificar o processo de reconstrução do país. A história Afegã foi marcada por diversas disputas de poder, tanto por cidadãos como por estrangeiros. Internamente, teve litígio pela sucessão ao trono, na época da monarquia, e depois houve guerra nas lutas étnicas. Em termos estrangeiros, o país foi afetado pela concorrência entre a Inglaterra e Rússia; posteriormente,

⁹² Segundo os autores, essas funções seriam: o monopólio dos meios de violência dentro de determinado território; o controle administrativo; a administração das finanças públicas; o investimento em capital humano; a delimitação dos direitos e deveres da população, a provisão de infra-estrutura; a formação do mercado interno; a administração dos bens do Estado; as relações internacionais e o estabelecimento do Estado de direito (GOMES, 2007, p. 10).

durante a Guerra Fria, foi influenciado pelas ingerências dos EUA e da URSS. As causas do fracasso estatal são explicadas em diversos níveis, como o legado colonial, a má administração e as interferências externas. Desta maneira, Gomes (2008, p. 37) indica que ora as lideranças internas foram responsáveis por este fracasso, ora as instituições estatais, ora o próprio sistema internacional. Quanto à questão internacional, Gomes aponta que é importante lembrar-se da influência que as potências européias tiveram sobre o país e como a Afeganistão se posicionou frente a elas.

Segundo Gomes (2008, p. 45), o processo de construção do Estado Afegão foi coercitivo e financiado pelo sistema internacional. No século XIX, a Inglaterra e a Rússia disputavam território nesta parte do mundo e o Afeganistão surgiu como um Estado tampão, passando a conviver entre as duas potências. Nesse contexto, ambos os países procuraram influenciar o Afeganistão, pois não tinham interesse em um Estado Afegão fraco. A Inglaterra, por exemplo, financiou as lideranças internas para que mantivessem o controle da nação. Todavia, com a Primeira Guerra Mundial, o país passou a ter um peso estratégico para a Rússia, que temia que a Inglaterra usasse o território Afegão para chegar até Moscou (GOMES, 2008, p. 47). Sendo assim, em 1919, quando o Afeganistão declarou sua independência, a Rússia foi a primeira a reconhecê-la. Conforme Gomes (2008, p. 48), a Inglaterra apenas a reconheceu após a terceira guerra Anglo-Afegã (maio a junho de 1919). No entanto, isso resultou na retirada de subsídios que a Inglaterra fornecia ao Afeganistão, o que pesou para o país, pois sua receita provinha de fontes externas, em especial deste país.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o Afeganistão voltou-se mais à Alemanha Nazista. Porém, após a Segunda Guerra, contou especialmente com a ajuda da URSS, para que pudesse implementar suas políticas desenvolvimentistas e fazer investimentos em infraestrutura, saúde e educação (GOMES, 2008, p. 53). No entanto, com o fim da Segunda Grande Guerra e com o surgimento da Guerra Fria, o Afeganistão mudou novamente a sua posição estratégica, abandonando sua relação com a Alemanha e deslocando suas ações para o novo centro de poder: EUA e URSS, pois o país dependia de receitas externas (GOMES, 2008, p. 52). Contudo, com o fim da Guerra Fria, nenhuma potência tinha mais interesse estratégico no país. No fim dos anos 1980, a URSS já havia perdido sua força e a permanência no Afeganistão já havia se tornado insustentável (GOMES, 2008, p. 60). Os EUA também mudaram a sua política para a região e o

Paquistão ficou responsável pelo manejo de futuros financiamentos. A saída soviética do Afeganistão fez com que o governo títere, imposto pela ex-superpotência, caísse.

Nesse cenário é que diversas milícias armadas, cada uma com o apoio de parte da população, tendo suas próprias fontes de financiamento, procuraram ocupar o vácuo político que havia sido criado (GOMES, 2008, p. 62). Deste modo, de um lado havia o governo que agonizava e do outro a milícia que buscava controlar o país. Em 1994, o Afeganistão acabou caminhando rumo à desintegração, uma vez que tanto a infraestrutura do país quanto a economia haviam se deteriorado. É, então, que surge o Talibã. Segundo Gomes (2008, p. 65), o Talibã era a princípio formado por estudantes vindos dos campos de refugiados, que visavam reorganizar a sociedade conforme os preceitos muçulmanos, acabando com a corrupção e excessos mundanos. Entretanto, com o apoio paquistanês, o Talibã deixou de ser uma milícia populista e se tornou em um exército de guerrilheiros, que impôs um regime de terror aos cidadãos. Durante o regime Talibã, houve o extermínio de minorias étnicas e a intolerância religiosa, abrindo as portas para diversos grupos extremistas da Rússia, Paquistão, China e Iran (GOMES, 2008, p. 66).

O fim do Talibã só ocorreu no pós 11 de setembro; o Afeganistão havia sido refúgio para a Al-Qaeda. No entanto, a queda do Talibã não resultou na captura dos principais líderes políticos nem na prisão de Osama Bin Laden. Para Gomes (2008, p. 67), o golpe final para a falência do Estado Afegão foi a intervenção norte-americana, que findou com o controle do regime Talibã, deixando novamente um vácuo de poder, ao qual diversos grupos disputavam, que se tornou foco da operação de *Nation-Building* no país. As operações de *Nation-Building* surgiram como respostas para se combater a falência estatal. Mas, o Estado Afegão é peculiar, pois o poder e a política no país sempre foram personalizados, ao invés de institucionalizados (SAIKAL apud GOMES, 2008, p. 67).

As operações de *nation-building*, analisadas por Gomes (2008, p. 104), têm como objetivo a manutenção e construção da paz, visando uma transição para a democracia. Contudo, as ações relativas ao *nation-building* dizem respeito principalmente ao combate aos grupos terroristas. Os acordos de Bonn, que deram as diretrizes para reconstrução do Afeganistão, foram desenvolvidos por atores alheios à realidade Afegã (GOMES, 2008, p. 153). O período para reconstrução do país deveria ser entre 2001-2005. Para Gomes (2008, p. 157), os avanços alcançados nos seis anos de *nation-building* são inegáveis, principalmente quando o país é

comparado ao período governado pelo Talibã. No entanto, o autor (2008, p. 109) também aponta falhas nessas operações. O Afeganistão foi um país marcado pela dependência de ajuda externa, tornando difícil a relação entre o Estado e a sociedade, o que é fundamental para se ter um bom funcionamento e legitimidade do Estado. A grande falha, segundo Gomes (2008, p. 109), foi a ênfase na promoção da democracia, como se ela pudesse produzir a paz e segurança automaticamente. Porém, esse esforço era visto como um processo externo de imposição.

3.3. Análise Comparativa

Dos sete trabalhos abordados, seis realizaram estudos de caso e apenas um fez uma análise teórica. Silva (2003), Maia (2006), Carvalho (2007), Neves (2007), Giannini (2008) e Gomes (2008) selecionaram países ou instituições específicas para analisar o conceito de Estados falidos, enquanto Monteiro (2006) analisou o desenvolvimento do conceito em si. Ao se observar os países escolhidos para os estudos de caso, nota-se que grande parte deles se encontra na África. Silva (2003) analisou o caso da Somália, da Ruanda e da Libéria; Maia (2006), o caso da Angola; dos nove países analisados por Carvalho (2007), sete são africanos: Costa do Marfim, Congo, Sudão, Serra Leoa, Libéria, Ruanda e Burundi – sendo que os outros dois, Haiti e Iraque, localizam-se na América Central e Oriente Médio, respectivamente; por fim, Gomes (2008) analisou o Afeganistão, situado no Oriente Médio. É importante ressaltar que os Estados abordados são de formação relativamente recente, datando apenas do século XIX⁹³ em diante. Giannini (2008) não elegeu um país específico para avaliar, mas optou por estudar a maneira como as intervenções da ONU foram realizadas em alguns Estados; Neves (2007) fez uma abordagem ainda mais diferenciada, escolhendo os EUA para sua análise, ao abordar a visão que o país tem dos chamados Estados falidos. Monteiro (2006), como mencionado, desenvolveu o único trabalho que trata do conceito em si, referindo-se ao surgimento do tema, aos principais estudiosos do assunto e as implicações para as Relações Internacionais.

Ao se verificar as bibliografias utilizadas nos trabalhos identificados eletronicamente, nota-se que há reincidência de poucos textos. Possivelmente, isso se deve ao fato dos autores terem se voltado, em grande parte, a estudos de casos, tanto de países como de instituições

⁹³ A independência da Libéria data de 1847; a independência do Sudão de 1956; a independência do Congo de 1960; a da Somália de 1960; a de Ruanda de 1962; a de Angola de 1975; a da Costa do Marfim de 1960; a de Serra Leoa de 1961; a do Burundi 1962; a do Haiti de 1804; e a do Iraque 1932.

específicas. Desta forma, as bibliografias são por demais especializadas. No entanto, pode-se observar que elas se dividem em duas linhas principais, a liberal e a realista.

Levando em conta a abordagem liberal (voltada ao desenvolvimento, intervenção humanitária e boa governança), que predominou durante os anos 1990, e a abordagem realista (direcionada às questões de segurança internacional), que predominou após 2001, pode-se dizer que as dissertações de Silva (2003), Carvalho (2007), Giannini (2008) e Gomes (2008) podem ser classificadas como sendo de visão liberal, pois enfocam principalmente as intervenções humanitárias e a questão do desenvolvimento dos países que sofreram intervenção. Já a dissertação de Neves (2007), voltada especificamente para a questão de segurança internacional, pode ser classificada como realista. A de Monteiro (2006), por seu lado, aborda as duas visões, a liberal, que trata da intervenção, e a realista, que procura abordar o tema de segurança. Entretanto, Monteiro (2006) também utiliza o construto teórico do construtivismo, que trás uma visão analítica mais crítica dos Estados rotulados como falidos.

A dissertação de Silva (2003) se insere na parte da literatura preocupada com as questões humanitárias e de intervenção. Essa literatura, historicamente, está presente na primeira abordagem do tema, já que foi motivada por eventos da década de 1990, marcada pelos diversos conflitos gerados logo após o fim da Guerra Fria. Os casos escolhidos por Silva (2003) marcaram a década de 1990 e contribuíram de forma significativa para o debate do tema, tanto no campo político como no econômico.

Silva (2003) se detém na conceituação de Jackson e Zartman, que têm implícito em suas classificações os modelos Weberiano e Lockeano de Estado⁹⁴, respectivamente. Jackson e Rosberg (1982) desenvolve seu conceito de quase-Estados baseando-se em determinadas características empíricas que devem caracterizar o Estado, como o monopólio da força sobre determinado território e população. Deste modo, os quase-Estados não são Estados *de facto*, apenas *de jure*, pois são considerados Estado somente porque são reconhecidos pelo sistema internacional. Silva afirma que Zartman, igualmente, inclui no seu conceito de colapso a ideia de o Estado não exercer as funções para qual foi criado, isto é, tomada de decisão, leis, preservação da ordem etc., retrocedendo à definição de Locke, na qual o Estado é o responsável por providenciar determinados bens.

⁹⁴ Stein Sundstol Eriksen explora mais essa ideia no seu artigo *The Theory of Failure and the Failure of Theory: "State Failure" in Theory and Practice*.

Silva (2003) destaca que a intervenção na Somália, Ruanda e Libéria foram realizadas com base no *status* de colapso estatal, que gerou graves consequências humanitárias nos países em questão. Entretanto, embora concorde com a conceituação de quase-Estado, Silva (2003) demonstra que as intervenções foram apenas parcialmente bem sucedidas. As intervenções humanitárias na Somália, Ruanda e Libéria se deram em grande parte por interesses internacionais e não por preocupações com o povo em si. No caso da Libéria, não havia um interesse das grandes potências na situação, e não houve nenhuma participação internacional. Na Ruanda, houve demora na intervenção para impedir atos de genocídio, a mesma ocorrendo apenas por pressão mundial. Assim, pode-se levantar dúvidas sobre as verdadeiras motivações por trás das intervenções de organismos como a ONU.

Silva (2003) tece críticas interessantes no que diz respeito a não se considerar os aspectos culturais dos países que sofrem intervenções – o que pode ter levado ao fracasso diversas missões internacionais. A desconsideração aos aspectos culturais tem a ver com as generalizações a respeito do colapso estatal e das missões de paz. Às vezes, abstrai-se os conflitos de seus contextos específicos e tenta-se aplicar uma única receita para o colapso. Assim, os países apresentam desafios à intervenção, pois as mudanças pretendidas falham por serem descontextualizadas. Por isso, Silva aponta que cada tema tem sua característica peculiar e aquilo que foi aplicado em um país talvez não dê certo em outro. Portanto, as missões de paz só poderão atingir seus alvos se levarem em consideração os aspectos particulares de cada nação.

A dissertação de Maia (2006) se baseia na mesma linha dos estudos de Silva (2003), tratando do tema “intervenção” da ONU, mas nesse caso na Angola. A guerra civil angolana fez parte dos conflitos que caracterizaram a década de 1990. De acordo com Maia (2006), a dinâmica de falência estatal da Angola decorreu do processo de independência e do pós Guerra. Para chegar a este tipo de conclusão, a autora utilizou a taxonomia de quase-Estados, proposta por Jackson (1982). A ideia de quase-Estados persiste no pressuposto de que um Estado não é um Estado *de facto* ao não apresentar as características empíricas necessárias. Nesse sentido, as características de um Estado se baseiam no modelo ocidental estatal, que por sua vez, é inspirado no modelo Weberiano de Estado, que enfatiza o monopólio legal da violência.

Maia (2006) utiliza o conceito de quase-Estados para descrever a situação angolana, na qual o Estado surgiu no processo de independência do país, quando havia luta para ele se tornar independente de Portugal. Essa luta, contudo, não era somente contra os colonizadores

portugueses, mas dos três movimentos de independência entre si, para ver quem ocupava o vácuo de poder que seria deixado por Portugal. A disputa interna se transformou em uma guerra civil que durou 27 anos e levou à intervenção da ONU, por meio de quatro missões de paz, devido às consequências que afligiam a população. As missões de paz da ONU tinham como principal objetivo o cessar-fogo e a promoção de reconciliação das milícias internas. No entanto, apenas uma missão foi bem sucedida. No final de 10 anos no país, a ONU se retirou sem alcançar o objetivo de estabelecer a paz no território angolano.

A autora tece críticas a respeito das missões na Angola e aponta que o fracasso delas se deu em razão do interesse internacional, não pelas pessoas, mas pelos recursos naturais do país – petróleo e diamantes. Esse tipo de viés remete à ideia de Woodward (2006), que ressalta que o rótulo falido é aplicado a situações políticas, de interesse dos interventores. No caso da Angola, Maia observa que o interesse econômico foi o que tornou o conflito em interesse internacional. Em outras palavras, a justificativa de intervenção no território angolano perpassou pelo rótulo de quase-Estado, porém o que estava por trás não eram interesses humanitários e, sim, político-econômicos. Maia também ressalva que as ações da ONU costumam caminhar em direção a uma homogeneização dos Estados, objetivando, no final, que os países sob intervenção sejam cópias dos modelos ocidentais. Na Angola, entretanto, a promoção da democracia e de eleições não resultaram na paz esperada. Por isso, a autora faz uma crítica sutil à visão que considera o modelo ocidental como ideal para todos os Estados ao redor do mundo, uma vez que nem sempre esse modelo é funcional para todas as nações.

Em termos da dissertação de Giannini (2008), ela segue uma linha similar a do trabalho de Maia (2006), adotando a visão liberal de análise e dando atenção especial à intervenção humanitária promovida pela ONU. A autora utiliza o conceito de falência e colapso presente no relatório *Failed States and Collapsed in the International System*, que considera a falência como a ausência do monopólio da força e o colapso como a desintegração política. Essas duas conceituações também refletem a premissa de Weber, que percebe o Estado como o detentor legítimo do monopólio legal da força. Giannini reconhece que a falência gera consequências humanitárias graves, levando à intervenção. Nesse sentido, as intervenções, fazem parte da dinâmica em relação a esses Estados. Portanto, com a intervenção, a posição de falência poderá ser superada e o Estado voltará a ser funcional.

Giannini, contudo, mostra que os Estados falidos e colapsados têm se apresentado como um desafio às intervenções humanitárias. A autora tece críticas exatamente quanto ao fato de as intervenções não conseguirem responder à situação dos países com problemas e não alcançarem o objetivo de torná-los em Estados funcionais – o que é difícil, pois a classificação de Estado caminha em direção ao modelo ocidental democrático. O trágico é que, muitas vezes, as intervenções deixam o Estado em uma situação igual ou pior em relação ao que estava. A razão para isso é a falta de preparo em se lidar com esses Estados. A paz é trazida para esses Estados como uma imposição externa, porque em geral não se considera a verdadeira problemática do conflito.

As críticas de Giannini se estendem também ao fato de as intervenções humanitárias não se mostrarem neutras. Como Woodward (2006) aponta, o rótulo falido é usado por Estados potentes para intervir em Estados soberanos, movidos apenas por interesses políticos próprios. Para ilustrar isso, Giannini (2008) cita o exemplo do Iraque, que foi classificado pelos EUA como falido e, por este motivo, sua intervenção foi legitimada pelo o então governo Bush. No entanto, no momento da intervenção, esse país detinha o monopólio legítimo de uso da força, controlava seu território e fornecia bens públicos a sua população. Enfim, era um Estado de fato, mesmo que não exatamente nos moldes ocidentais, por não ser democrático e, sim, ditatorial. Apesar disso, foi invadido para fins de intervenção.

A falta de preparo, aludida acima, é reflexo, segundo Giannini (2008), das organizações que lideram as intervenções não estarem a par da realidade dos Estados a sofrerem intervenção, não levando em conta o contexto histórico e as reais causas que conduziram esses Estados à falência. Nesse cenário, a falência estatal é vista como uma anomalia do sistema, que nada mais é do que uma crise pontual. No entanto, em vez de pontual, o fracasso estatal é parte do sistema internacional. A falta dessa visão é que faz com que as missões de intervenção fracassem. Nessa direção, o Banco Mundial e outras instituições formulam políticas que não respondem às carências dos países, complicando sua participação no processo interventivo. Porém, apesar de todas as falhas demonstradas, as missões de intervenção, por enquanto, têm sido o principal instrumento para reconstrução e estabilização dos Estados falidos. Isso, no entanto, não impede Giannini (2008) de ressaltar as dificuldades das mesmas.

Gomes (2008) também se une ao grupo liberal de estudo, focando as operações de *nation building*, ou seja, trabalhos de reconstrução do país pela ONU. O caso do Afeganistão, escolhido

pelo autor, ganha notoriedade após os atentados de 11 de setembro, pois foi no território afegão que os terroristas haviam sido treinados. O trabalho de Gomes (2008) se encontra, na verdade, na fase transitória da literatura de Estados falidos. Pois, foi nesse contexto que a preocupação com as intervenções humanitárias foi substituída pela questão de segurança. De qualquer forma, Gomes (2008) estuda a intervenção no Afeganistão, que foi liderada pela ONU e pelos EUA. Essa intervenção possui tanto um lado humanitário quanto uma face claramente militar, havendo iniciativas de reconstrução do país acompanhadas por campanhas de captura, lideradas pelos EUA, ao líder da Al-Qaeda, Osama Bin Laden.

Gomes (2008) classifica o Afeganistão como um Estado falido e utiliza conceitos diversos para caracterizar esse processo. Todavia, os conceitos usados refletem o modelo weberiano de Estado, no qual a ausência de certos monopólios impede que o Estado desempenhe determinadas funções, resultando em conflitos e violência.

Dentro dessa abordagem weberiana, Gomes contextualiza a falência Afegã no decorrer da história do país. Assim, o próprio sistema internacional contribuiu para a criação dessa forma de Estado. Durante a Primeira e Segunda Guerra, assim como na época da Guerra Fria, o país tinha uma posição estratégica em termos de interesses internacionais. Internamente, entretanto, ele era caracterizado por ter uma situação marcada por conflitos políticos e disputas de poder. Isso foi ignorado em prol de sua posição estratégica, e o país recebeu ajuda financeira durante todo esse período. Só após os atentados de 11 de setembro é que se começa a ter uma preocupação com a situação interna dos chamados Estados falidos. Do mesmo modo que Maia (2006) e Giannini (2008), Gomes (2008) aponta que o processo de *nation building* surge como resposta aos Estados falidos, promovendo a construção dos Estados no molde ocidental, e levando a paz e democratização a tais países. No Afeganistão, o processo de *nation building* teve início em 2001 e continuou até 2005. Contudo, Gomes (2008) comenta que esse prazo foi muito curto ao se considerar toda história do país. Além dessa crítica, o autor (2008) afirma que as operações de intervenção foram alheias à realidade Afegã.

Embora utilize diferentes conceitos de Estado Falido para caracterizar o Afeganistão, Gomes (2008, p. 156) assinala dois problemas em relação ao uso dos mesmos. Primeiro, os conceitos pressupõem que o Estado europeu é um modelo acabado e que nada irá superar o Estado democrático liberal; segundo, as instituições interventoras não costumam se indagar se os Estados sob intervenção de fato chegaram anteriormente a ser cópia do modelo Europeu. De

acordo com Gomes (2008, p. 169), o caso Afegão ilustra bem essa questão, pois não se pode afirmar seriamente que em algum momento o Afeganistão foi um Estado no molde Europeu.

Carvalho (2007), por seu turno, trata mais a respeito das instituições em si, trazendo uma visão nova ao tema, pois mostra que a ausência de instituições são as causas da falência estatal – grande parte das abordagens se preocupa principalmente com as consequências do fracasso e não com suas causas. De forma criativa, o autor elabora a sua própria definição de fracasso estatal. Nela, a ausência de instituições, ou o vácuo institucional, é o fator que leva os Estados a não proverem bens políticos aos cidadãos, em especial a segurança. Em certo sentido, parece ser uma variação do Estado lockeano, com o monopólio legal da violência apenas sendo substituído pelo papel das instituições na aplicação de direitos e deveres. Nessa direção, Carvalho (2007) ilustra a comparação dos Estados fracassados aos modelos de Estado ocidentais que seriam considerados como ideais. Assim, o Estado fracassado deve caminhar em direção a esses.

Ao analisar os indicadores do *World Governance Report*, quanto à classificação e Índice de Estados falidos, o autor demonstra que os países se encontram em posições diferentes. Com isso, ele traz uma nova visão, mais crítica, em relação a esses indicadores. Os países analisados eram todos marcados por conflitos e foram ajudados pelo Banco Mundial e pela ONU, por meio das missões de paz. Para Carvalho (2007), as diferentes atuações internacionais deveriam ser modificadas, pois não têm sido suficiente para estabilizar instituições legítimas e de longo prazo. Deste modo, verifica-se que não existe receita única de fracasso, bem como não existe uma única solução para esses problemas. O autor também ressalva que nem sempre as instituições ajudam a reconstruir o Estado ou permitem a garantia de bens políticos básicos. Além disso, a presença da instituição pode não melhorar o fracasso, podendo inclusive agravar a situação.

Neves (2008), por seu lado, volta o seu trabalho para a questão de segurança, que é característica da visão realista. Todavia, tece uma abordagem mais crítica, inclusive ao tratar da questão de segurança, ressaltando que a falta de consenso sobre certos conceitos fez com que a visão generalizada dos EUA a respeito dos chamados Estados falidos como fonte de ameaça predominasse. Os acontecimentos de 11 de setembro fizeram com que essa visão entrasse em voga, em especial com a publicação da *National Security Strategy*, de 2002, que vê os Estados falidos como refúgio de terroristas, levando a conhecida *War on Terror*. Desse modo, há uma

transição do viés humanitário ao de segurança. Em sua análise, Neves utiliza o conceito weberiano de Estado, no qual este é visto como o detentor legal do monopólio do uso da força. No entanto, ele tenta demonstrar as duas visões do conceito weberiano, pois esse não se refere apenas à segurança, mas também ao papel do Estado como fornecedor de bens públicos, recorrendo-se, nesse caso, à visão de Locke.

Porém, segurança é o foco principal da abordagem de Neves (2008), e é o assunto predominante na agenda dos EUA e, como detectado por Neves, na agenda de outros Estados no sistema internacional. Essa questão abrange ameaças terroristas, proliferação de armas de destruição em massa, organizações criminosas, disseminação de doenças, insegurança energética e a instabilidade regional. O referido autor aponta que algumas dessas preocupações têm fundamento, pois a falência estatal pode realmente beneficiar algumas atividades ilícitas, por não haver controle de território de alguns países. Entretanto, Neves (2008) trás uma perspectiva crítica ao tema, ao destacar que, muitas vezes, essas preocupações são baseadas em questões políticas. Como ilustração, há o caso do Afeganistão e Iraque, cuja intervenção foi rápida, enquanto a mesma rapidez não foi vista no caso da Somália e Ruanda. Nesse sentido, Neves demonstra que nem sempre países importantes para os EUA estão no topo da lista de fracassados, revelando mais interesses próprios do que o bem estar da população local. Ele, assim como Gomes (2008), faz críticas à questão de não se levar em consideração as características dos Estados que sofrerão intervenção, pois se prende a um único modelo de Estado. Além disso, o mau uso do conceito provoca a marginalização desses países no sistema internacional. Isso revela o quanto não se sabe lidar com a falência estatal.

Por seu turno, Monteiro (2006) aborda a origem do fracasso estatal desde o seu surgimento nos anos de 1990, com o fim da Guerra Fria, até 2001, quando o mencionado tema ganha força novamente, apenas com a roupagem de questão de segurança.

Por ser um trabalho teórico, Monteiro (2006) utiliza diversos conceitos de fracasso estatal. O autor explora os conceitos e observa que, apesar das diversas taxonomias, existem pressupostos comuns à literatura do fracasso estatal como o caos, anarquia e artificialidade do Estado, dentre outros. Portanto, eles também partem do conceito weberiano e lockeano de Estado, pois é a ausência do monopólio da força que leva ao caos e à anarquia, impedindo que o Estado proporcione bens a sua população.

Nesse cenário, o trabalho de Monteiro contribui com uma visão nova ao tema, já que analisa a ideia de Estado falido por meio de três correntes de Relações Internacionais: a Liberal, a Realista e a Pós-Positivista. A visão liberal é voltada à boa governança, desenvolvimento e intervenção; a realista, à questão de segurança; o pós-positivismo, que é uma novidade na abordagem do tema, foca na questão da voz dos Estados fracassados na contestação do rótulo fracassado. A análise de Monteiro é a única genuinamente teórica e contribui para a consolidação do tema no Brasil. No entanto, ele mesmo aponta que, nessa área, ainda há muito o quê se debater.

Como mencionado, há uma notável predominância dos Estados africanos na análise dos pesquisadores aqui abordados, o que não constitui uma surpresa, pois, historicamente, o próprio tema acerca de Estados falidos surgiu ao se questionar a situação dos Estados africanos. Foi visto no capítulo I da presente monografia que o artigo precursor do tema foi *Why Africa's Weak State Persists: The Empirical and the Juridical in Statehood*, que trata especificamente da questão dos Estados africanos e como eles não seriam considerados Estados de fato se fossem comparados ao modelo weberiano de Estado. Deste modo, o continente africano motivou pesquisas nas quais diferentes taxonomias foram utilizadas, entre elas: quase-Estados, Estados colapsados, Estados falidos e Estados fracassados. Os autores incluídos neste trabalho fizeram suas opções de análises. Porém, todos os conceitos de falência estatal utilizados partiram de um modelo weberiano de Estado. O fracasso partiria, então, de um modelo ideal de Estado, que deve ser aplicado a todos os Estados. Embora usem esse modelo, todos os autores reconhecem as limitações do conceito, principalmente por não levar em consideração o processo histórico, o contexto e a situação de cada país.

As produções analisadas nesse capítulo utilizaram em sua maioria estudos de caso, ao lidarem com o conceito Estados falidos. Como mencionado, grande parte dos Estados analisados, encontram-se na África, isto é, são Estados que alcançaram sua independência recentemente, em especial durante o processo de descolonização. Observa-se que a vertente que predomina nos estudos de pós-graduação no Brasil é a liberal, ou seja, é voltada para intervenções humanitárias e para as questões de desenvolvimento. Esse resultado não é surpresa, já que o país diferentemente dos EUA, adota uma política externa universal. O conceito, no entanto, não deixa de receber críticas no debate brasileiro, mesmo ao ser utilizado como categoria de análise. Em outras palavras, o rótulo falidos continua a ser contestado devido aos interesses que estão por trás

da aplicação desse termo. Sendo assim, as intervenções humanitárias podem camuflar outros interesses, como a busca por recursos naturais. A simples classificação desses países como falidos ou não parece esconder interesses políticos.

De uma ou outra maneira, a maioria das intervenções que se apresentam como soluções para se lidar com os Estados falidos se mostram inapropriadas, incluindo a de *nation-building*. Deste modo, fica revelada a falta de preparo dos agentes de intervenção para lidar com os Estados necessitados, por não compreenderem o fenômeno de falência como um todo.

Por fim, é importante ressaltar que o modelo de Estado que predomina no conceito de Estados falidos leva em conta as perspectivas weberiano e lockeano de Estado. O primeiro modelo remete-se ao monopólio do uso da força, enquanto o segundo remete-se à provisão de bens. O fundamental é identificar que esses dois modelos são frutos do pensamento ocidental, sendo, portanto, limitados para reconhecer a realidade dos Estados considerados falidos. Uma abordagem mais contextualizada deve se levar em consideração todas as particularidades envolvidas em cada caso, como o contexto histórico e interações internas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta monografia, analisou-se como o conceito de Estados falidos vem sendo abordado por alguns autores, inclusive os pesquisadores de pós-graduação no Brasil. Para isso, o primeiro passo foi situar o Estado no estudo das Relações Internacionais. Verificou-se que o Estado ainda é um conceito-chave para a disciplina. No entanto, é tido como algo dado. Apesar disso, as teorias das Relações Internacionais continuam estudando o papel do Estado dentro do sistema internacional, desenvolvendo o seu próprio modelo estatal. Porém, essas abordagens partem do modelo vestfaliano, que cria um modelo ideal de organização política, implícito no estudo das Relações Internacionais.

Entretanto, para compreendermos o fenômeno da falência estatal, é preciso ir além do modelo ocidental de Estado, pois aceitar esse único modelo significa que todo processo de formação estatal se origina em um processo universal, o que não reflete a realidade. Sendo assim, é importante contextualizar a falência estatal e não apenas tomá-la como um dado à parte, comparando-a ao modelo vestfaliano, considerado ideal, como já mencionado. Por ser resultado de um processo histórico, a formação do Estado europeu se iniciou muito antes de Vestfália, passando por diversas formas de organização política, como as cidades-Estado e os feudos.

Embora os chamados quase-Estados ou Estados falidos também tenham o seu próprio processo histórico de desenvolvimento, não são avaliados de acordo com sua própria dinâmica de formação. Infelizmente, nas análises desenvolvidas pelas organizações responsáveis pelas intervenções e formulações de política, não se considera as outras formas de organização que já existiam na África, Ásia, América Latina e Oriente médio, antes mesmo que o Estado vestfaliano fosse imposto nessas regiões. Nesse contexto de análise, a conceituação de Sørensen (1997, 1998) é válida, pois ao se referir a outro tipo de Estado, ele propõe uma nova forma de se compreender a situação dos mesmos, além de demonstrar que o Estado não é uma unidade.

Em relação à violência, considerada como característica inerente aos Estados falidos, percebeu-se que ela deve ser compreendida através de uma dinâmica diferente. Não se nega que as consequências advindas de Estados falidos não sejam reais ou preocupantes. Mas o tratamento

dados a elas por interventores de organizações internacionais parece não ter surtido o efeito esperado. Portanto, ao invés de ser considerada um processo de falência, a violência deveria ser vista como um processo de acumulação primitiva de poder central pelo Estado, representando a criação de uma nova forma de organização política.

Na Europa, as sociedades iniciaram sua caminhada em direção à formação de Estados vestfalianos a partir do século XVII; já outras sociedades, apenas recentemente, e com a pressão internacional, é que começaram essa caminhada. Além disso, não se pode afirmar que todas elas estão caminhando na mesma direção de se consolidar como um Estado vestfaliano. Outro fator importante a ser considerado é se realmente algum dia os Estados pós-coloniais/pré-modernos chegaram a ser vestfalianos. Se não, não se pode afirmar que faliram.

Nesse sentido, foi o próprio sistema internacional que criou a situação de Estados falidos. A forma de lidar com cada um deles também foi uma invenção internacional. Por exemplo, no contexto da Guerra Fria, os Estados pós-coloniais/pré-modernos não foram considerados falidos pelos EUA e pela URSS, uma vez que essas nações os viam como áreas de influência estratégica. Somente no pós Guerra Fria é que houve intervenção internacional, e esses países passaram a ser tratados como falidos. Esse tipo de atuação demonstra que a categorização em falido é mais política do que humanitária. Por isso, as intervenções não costumam trazer respostas duradouras, servindo mais de paliativos.

Percebeu-se, neste trabalho, que a diversidade de taxonomias conceituais torna mais complexa a análise dos chamados Estados falidos. Isso porque o Estado é hoje a forma de organização política mais aceita. No entanto, o questionamento central é se todos os Estados realmente se encaixam nas definições propostas. Se os Estados possuem formação diferente, os parâmetros de sucesso ou fracasso também deveriam ser diversos.

Em relação às funções do Estado, observou-se que o não cumprimento das mesmas era suficiente para caracterizar um Estado como falido. Uma dessas funções é a segurança, que de tão importante, faz parte tanto da visão realista como da liberal. Porém, pode-se notar que a preocupação com a segurança tem mais a ver com a proteção dos territórios pelos países desenvolvidos economicamente. Antes dos ataques de 11 de setembro, nos EUA, a ausência de segurança era vista como uma questão de instabilidade regional; após aqueles acontecimentos, tornou-se um tema internacional. Por esse motivo, Woodward (2006) afirma que a aplicação do rótulo falido é política. Assim, nem sempre são os Estados considerados falidos que, em última

instância, são levados em consideração no momento das prioridades para receber auxílios. De fato, o termo falido serve para criar uma divisão internacional em: Estados fortes, que possuem instituições estatais consolidadas, e Estados fracos, que ou possuem instituições estatais frágeis ou que beiram o colapso.

Em relação ao debate do tema no Brasil, a produção acadêmica ainda é restrita, por motivo de estar vinculada à política do país. Entre os governantes brasileiros, não se utiliza os conceitos Estados falidos, frágeis ou fracos. José Augusto Guilhon Albuquerque (2007), em seu artigo *President Lula's approach to fragile states*, aponta que esses tipos de Estados não estão na agenda do atual governo. O autor observa que nos poucos discursos disponíveis, tanto da política externa quanto do presidente, não há uma menção explícita do tema, embora se possa reconhecer uma ligação entre fraqueza estatal e a injustiça social, fome endêmica e pobreza. Por essa razão, no Brasil não há nenhuma política oficial em relação aos chamados Estados falidos e nenhuma maneira de se lidar com os resultados que trazem ao cenário internacional.

Diante disso, o Brasil é um país que historicamente adota o princípio da não intervenção e busca ter uma política externa universal. Isso, no entanto, não o impediu de participar de esforços interventivos, como no caso do Haiti. Contudo, mesmo perante essa situação, em momento algum o termo falido foi utilizado pelo governo brasileiro. Sua participação teria sido motivada pelo princípio da não indiferença.

Deste modo, é compreensível que o tema não seja muito abordado entre os estudiosos, pois, como mostrado na primeira parte do capítulo 3, a academia brasileira está intimamente ligada aos acontecimentos políticos no país. E quando o tema é abordado, ele vem impregnado pela visão dos centros de produção norte-americanos e europeus, talvez por causa da novidade do assunto, inclusive em termos internacionais.

Assim, nos trabalhos brasileiros, sobre falência estatal, encontra-se a mesma terminologia das produções estrangeiras: quase-Estados, Estados colapsados, Estados falidos e Estados fracassados. No entanto, reconhecem-se os limites de aplicação desses termos, principalmente por se ignorar o processo histórico de formação de cada Estado, bem como em razão do uso político que se faz dos referidos vocábulos. Nos trabalhos produzidos nacionalmente, também há a predominância de países africanos nas análises feitas, o que não é surpresa, já que o tema surgiu inicialmente para questionar a situação dos Estados africanos.

Entretanto, é interessante observar que mesmo ao utilizarem a mesma terminologia de produções estrangeiras, os trabalhos produzidos no Brasil não seguem a visão que hoje predomina nesses centros acadêmicos do exterior. Depois do atentado de 11 de Setembro de 2001, o principal tema abordado tem sido o da segurança, especialmente em relação às redes terroristas, que podem usar esses Estados como refúgio para suas organizações. Isso parece não ser a realidade no Brasil. Das produções analisadas na presente monografia, cinco de oito se encaixam na vertente liberal. Sendo assim, essas dissertações abordam temas voltados a intervenções humanitárias e de desenvolvimento. Esse resultado pode ser explicado pelo fato do país ter uma política externa universal e também pelo relacionamento que o país mantém com países em desenvolvimento e do chamado terceiro mundo. De qualquer forma, os trabalhos produzidos por brasileiros contribuíram e ainda contribuem para o fortalecimento do tema no país. No Brasil, ainda não há tantos trabalhos na área, como no exterior, onde já existe uma literatura considerável. Porém, sempre há possibilidades de novas interpretações. Uma mudança na própria postura política internacional do Brasil poderá conduzir a isso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Internacionais. In: *O que ler na ciência social brasileira*. Volume III Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 1999.
- _____. *O estudo das Relações Internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília: LGE, 2006.
- ANDERSON, Lisa. Antiquated before they can ossify: States that fail before they form. *Journal of International Affairs*, v. 58, n. 1, p. 1-16, 2004.
- AXTMANN, Roland. The state of the State: the model of the modern State and its contemporary transformation. *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, v. 25, n. 3, p. 259-279, 2004.
- BADIE, Bertrand. Da soberania à competência do Estado. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas Relações Internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- BATES, Robert H. State failure. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 1-12, jun. 2008.
- BERGER, Mark T.; WEBER, Heloise. Beyond State-building: global governance and the crisis of the nation-state system in the 21st century. *Third World Quarterly*, v. 27, n. 1, p. 201-208, 2006.
- BILGIN, Pinar; MORTON, Adam David. From ‘rogue’ to ‘failed States’? The fallacy of short-termism. *Politics*, v. 24, n. 3, p. 169-180, 2004.
- BOAS, Morten; JENNINGS, Kathleen M. ‘Failed States’ and ‘State failure’: threats or opportunities? *Globalizations*, v. 4, n. 4, p. 475-485, dez. 2007.
- BOEGE, Volker; BROWN, Anne; CLEMENTS, Kevin; NOLAN, Anna. Undressing the Emperor. A reply to our discussants. In: FISCHER, Martina; SCHMELZLE, Beatrix (Eds.). *Building peace in the absence of States: challenging the discourse on State failure*. Research Center for Constructive Conflict Management, Berghof Handbook Dialogue Series, n. 08, p.87-95, 2009.
- BROOKS, Rosa. *Failed States, or the State as failure?* Disponível em: <http://www.law.berkeley.edu/files/spring05_Brooks.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2009. 11:44.
- CARMENT, David. Assessing State failure: implications for theory and policy. *Third World Quarterly*, v. 24, n. 3, p. 407-427, 2003.
- CARVALHO, Luiz Carlos Tavares de. *Estados falidos, instituições internas e internacionais: avanços ou retrocessos?* 2007. 145f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, 2007.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

_____. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CIBIAN, Stefan. Failing attempts to Westernise the non-Western: why there are no States in Sub-Saharan Africa. In: *60th Political studies association annual conference sixty years of political studies: achievements and futures*. Disponível em: <http://www.psa.ac.uk/2010/papers.aspx?ctl00_ContentPlaceHolder_Conference_RadGrid1ChangePage=8>. Acesso em: 18 abr. 2009. 11:45.

CLAPHAM, Christopher. The challenge to the State in a globalized world. *Development and Change*, v. 33, n. 5, p. 775-795, 2002.

COHEN, Youssef; BRIAN, Brown R.; ORGANSKI, Abramo F.K. The paradoxical nature of State making: the violent creation of order. *The American Political Science Review*, v. 75, n. 4, p. 901-910, dez. 1981.

DI SENA JÚNIOR, Roberto. Poder e interdependência: perspectivas de análise das Relações Internacionais na ótica de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria (Orgs.). *Relações Internacionais: interdependência e sociedade global*. Rio Grande do Sul: UNIJUI, 2003.

DOORNBOS, Martin. State collapse and fresh starts: some critical reflections. *Development and Change*, v. 33, n. 5, p. 797-815, 2002.

DORFF, Robert H. Failed States after 9/11: what did we know and what have we learned? *International Studies Perspectives*, v. 6, n.1, p. 20-34, fev. 2005.

DURDEVIC-LUKIC, Svetlana. Bringing the State back: strong versus weak States. *International Problems*, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www.diplomacy.bg.ac.yu/mpro_sa06_1-2.htm>. Acesso em: 27 jun. 2009. 20:19.

ERIKSEN, Stein Sundstøl. *The theory of failure and the failure of theory*: “State failure” in theory and practice. Disponível em: <http://www.prio.no/files/file48992_stein_sundstol_eriksen_sip_wg_nov30_des1.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2010.

ESTY, Daniel; GOLDSTONE, Jack; GURR, Ted Robert; HARFF, Barbara; LEVY, Marc; DABELKO, Geoffrey D.; SURKO, Pamela; UNGER, Alan. *State failure task force report*. 1995. Disponível em: <<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/pitfdata.htm>>. Acesso em: 22 out. 2009.

GIANNINI, Renata Avelar. *A organização das Nações Unidas e o desafio das intervenções humanitárias*. 2008. 142f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Programa interinstitucional PUC-SP/UNESP/UNICAMP, 2008.

- GOMES, Aureo de Toledo. *Do colapso à reconstrução: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no Pós-Guerra Fria*. 2008. 179f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.
- GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2009.
- GORDON, Ruth. Saving failed States: sometimes a Neocolonialist notion. *American University Journal of International Law & Policy*, v. 12, n. 6, p. 903-974, 1997.
- GOUREVITCH, Alex. The myth of the failed State. Paper presented at the *Annual Meeting of the International Studies Association*. Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii, 2005.
- GROS, Jean-Germain. Towards a taxonomy of failed States in the new world order: decaying Somália, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly*, v. 17, n. 3, p. 455-471, 1996.
- Growth in United Nations Membership, 1945-present*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2009.
- HAGMANN, Tobias; HOEHNE, Markus V. Failed State of failed debate? Multiple Somali political orders within and beyond the nation-State. *Politorbis*, n. 42, p. 20-26, nov. 2007.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 1999.
- HELMAN, Gerald B.; RATNER, Steven R. Saving failed States. *Foreign Policy*, n. 89, p. 3-18, 1993.
- HERBST, Jeffrey. Let them fail: State failure in theory and practice: implications for policy. In: ROTBERG, Robert I (Ed.). *When States fail: causes and consequences*. New Jersey: Princeton University Press, 2004. p. 302-318.
- HERZ, Mônica. O crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, v.24, n.1, p.7-40, jan/jun, 2002.
- HESSELBEIN, Gabi. The slippery road: the imperative for State formation. *Harvard International Review*, v. 29, n. 4, p. 56-60, 2008.
- JACKSON, Robert; ROSBERG, Carl. Why Africa's weak States persist: the empirical and the juridical in statehood. *World Politics*, v. 35, n. 1, p. 1-24, 1982.

_____; *Quase-states: sovereignty, international relations and the third world*. USA: Cambridge University Press, 1993.

_____; SØRENSEN, Georg. *Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2007.

KHADIAGALA, Gilbert M. State collapse and reconstruction in Uganda. In: ZARTMAN, William I (Ed.). *Collapsed States: disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995. p. 33-47.

LESSA, Antônio Carlos. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.48, n.2, p. 169-184, 2005.

LOGAN, Justin; PREBLE, Christopher. Fixing failed States: a cure worse than the disease? *Harvard International Review*, v. 29, n. 4, p. 62-66, 2008.

MAIR, Stefan. A new approach: the need to focus on failing States. *Harvard International Review*, v. 29, n. 4, p. 52-55, 2008.

MEIERHENRICH, Jens. Forming States after failure. In: ROTBERG, Robert I (Ed.). *When States fail: causes and consequences*. New Jersey: Princeton University Press, 2004. p.153-169.

MILLIKEN, Jennifer; KRAUSE, Keith. State failure, State collapse, and State reconstruction: concepts, lessons and strategies. *Development and Change*, v. 33, n. 5, p. 753-774, 2002.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O estudo das Relações Internacionais no Brasil: o estado da arte. *Revista de Sociologia e Política*, n.12, p.83-98, 1999.

MONTEIRO, Leandro Nogueira. *O conceito de Estado fracassado nas Relações Internacionais: origens, definições e implicações teóricas*. 2006. 134f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Paulista Julio de Mesquita Filho, Universidade de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

MORENO, Luis Alberto; SCHORI, Pierre; FERRERO, Eduardo; ESPINAL, Flovio D.; NATSIOS, Andrew S.; GOODMAN, Louis. A failed index? *Foreign Policy*, n. 150, p. 4-12, 2005.

NEVES, Leonardo Paz. *Agenda de segurança norte americana no Pós-Guerra Fria: a emergência dos rogue states e dos Estados fracassados*. 2007. 183f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.

RIVERO, Oswaldo de. *O mito do desenvolvimento: os países inviáveis no século XXI*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

- ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Relações internacionais: teorias e agendas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.
- ROTBERG, Robert I. The failure and collapse of nation-states: breakdown, prevention, and repair. In: ROTBERG, Robert I (Ed.). *When States fail: causes and consequences*. New Jersey: Princeton University Press, 2004. p.1-45.
- _____. The new nature of nation-state failure. *The Washington Quarterly*, v. 25, n. 3, p. 85-96, 2002.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética (1815-1947)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. v.1.
- _____. *Relações Internacionais dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. v.2.
- SILVA, Alexandre dos Santos. *A intervenção humanitária em três quase-Estados africanos: Somália, Ruanda e Libéria*. 2003. 214f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2003.
- SØRENSEN, Georg. An analysis of contemporary statehood: consequences for conflict and cooperation. *Review of International Studies*, v. 23, n. 3, p. 253-269, 1997.
- _____. States are not “like units”: types of State and forms of anarchy in the present international system. *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 1, p. 79-98, 1998.
- _____. Sovereignty, security, and State failure. In: *Failed States III: globalization and the failed State*. Florence: Italy, 2000.
- SPANGER, Hans-Joachim. Failed State or failed concept? Objections and suggestions. In: *Failed States III: globalization and the failed State*. Florence: Italy, 2000.
- SPRUYT, Hendrik. The origins, development, and possible decline of the modern State. *Annual Review of Political Science*, v. 5, p. 127-149, 2002.
- STOHL, Rachel; STOHL, Michael. Failing the failed: the Bush administration and failed States. *Harvard International Review*, v. 29, n. 4, p.56-60, 2008.
- The Failed States Index. *The fund for peace and the Carnegie endowment for international peace*. 2005. p. 56.
- The World Bank Group. *Engaging with fragile States: review of World Bank support to low-income countries under stress*. 2006. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/ieg/licus/>>. Acesso em: 22 maio 2009.
- THÜRER, Daniel. An internal challenge: partnerships in fixing failed States. *Harvard International Review*, v. 29, n. 4, p. 42-45, 2008.

- WALLENSTEEN, PETER. Beyond State failure: on internal and external ways of ending State failure. In: *Failed States III: globalization and the failed State*. Florence: Italy, 2000.
- WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília: UnB, 2004.
- WOODWARD, Susan L. Estados falidos, o peso das palavras. *Enjeux Internationaux*, 2006. Disponível em: <<http://www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/pt/estados.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2009. 13:31.
- _____. Fragile States: exploring the concept. FRIDE. Paper presented to the “*States and security*” learning group at the peace and social justice meeting of the Ford Foundation. Rio de Janeiro, Brazil, nov. 2004.
- ZARTMAN, William. Posing the problem of State collapse. In: ZARTMAN, William (Ed.). *Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995. p. 1-10.