

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**AUREO DE TOLEDO GOMES**

**O COLAPSO E A RECONSTRUÇÃO:**  
**UMA ANÁLISE DO DISCURSO SOBRE ESTADOS FALIDOS E**  
**RECONSTRUÇÃO DE ESTADOS**

SÃO PAULO

2012

**AUREO DE TOLEDO GOMES**

**O COLAPSO E A RECONSTRUÇÃO:  
UMA ANÁLISE DO DISCURSO SOBRE ESTADOS FALIDOS E  
RECONSTRUÇÃO DE ESTADOS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política (DCP) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rossana Rocha Reis

SÃO PAULO

2012

# TERMO DE APROVAÇÃO

**Aureo de Toledo Gomes**

**O Colapso e a Reconstrução: uma Análise do Discurso sobre Estados  
Falidos e Reconstrução de Estados.**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política (DCP) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), avaliada pela seguinte banca examinadora:

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rossana Rocha Reis (Orientadora)

Instituição: DCP/USP      Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

**São Paulo, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.**

**À tia Daphne e ao tio Ary, por simplesmente tudo.**

## AGRADECIMENTOS.

Escrever estas linhas é um dos momentos mais gratificantes da minha vida. Encerra-se aqui uma etapa muito importante da minha caminhada acadêmica, que só se tornou possível devido à ajuda de diversas pessoas. Ficam aqui os meus sinceros agradecimentos a todos vocês que, de alguma forma ou de outra, contribuíram para a finalização desta tese.

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Rossana Rocha Reis. Durante os últimos 6 anos de convivência, Rossana foi muito mais que uma orientadora: foi minha amiga e cúmplice na execução deste trabalho, criticando sempre que necessário, apontando caminhos e novas possibilidades, mas, ao mesmo tempo, me dando toda a liberdade possível para que eu pudesse exercitar minhas próprias reflexões.

Aos professores Rafael Villa (DCP/USP) e Reginaldo Nasser (PUC-SP), o meu muito obrigado por todas as valiosas sugestões dadas durante o exame de qualificação.

A todos os membros da banca examinadora, agradeço de forma antecipada pelas críticas e contribuições, que certamente agregarão qualidade não apenas ao trabalho, mas também à minha formação pessoal.

Meus sinceros agradecimentos ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, que, desde o mestrado iniciado em 2006, me acolheu dentro de seu corpo discente. Agradeço a todos os professores, mas três deles em especial foram decisivos para a minha formação. Ao Prof. Rafael Villa, além da admiração intelectual, agradeço a bondade e atenção, principalmente ao ceder por diversas vezes um espaço em sua agenda para me ajudar no ingresso na pós-graduação. Ao Prof. Matthew Taylor, por toda a atenção concedida durante o Seminário de Tese e por todas as sugestões ao meu trabalho e à minha formação profissional. Por fim, agradeço ao Prof. Gildo Marçal Brandão (*in memoriam*), com profunda admiração, pelo exemplo de pessoa e profissional, com sua apaixonada dedicação ao ensino e à pesquisa.

Não poderia faltar também o meu muito obrigado à Rai, Ana Maria, Márcia, Leonardo e Vasne, funcionários do DCP, que me ajudaram com todas as demandas da pós-graduação, atendendo-me sempre com paciência e a melhor boa vontade possível.

Desde janeiro de 2009 faço parte do corpo docente do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Não poderia deixar de agradecer à torcida de todos os amigos que fiz durante esses anos de convivência. Além disso, devo sinceros agradecimentos a Clésio Lourenço Xavier, diretor do Instituto de Economia, José Rubens Damas Garlipp, coordenador do curso de Relações Internacionais, Ana Paula Macedo de Avellar, coordenadora do curso de Ciências Econômicas quando do meu ingresso na UFU, e Fábio Henrique Bittes Terra, atual coordenador do curso de Ciências Econômicas, por sempre terem me ajudado, impedindo que minhas atividades na UFU se chocassem com os compromissos na USP.

Ainda na UFU, quero registrar meu muito obrigado à Prof<sup>a</sup> Fernanda Mussalim, do Instituto de Letras e Linguística, por ter me ajudado com as minhas dúvidas sobre Análise do Discurso, e também por permitir que acompanhasse as aulas de seu Seminário em Análise do Discurso. Quero também registrar meus agradecimentos ao Prof. Ariel Novodvorski, que me cedeu, e gentilmente me auxiliou a manejar, o software *Wordsmith*.

No âmbito pessoal, não há como agradecer a todo o amor e carinho da minha esposa, Carolina. Se no mestrado Carolina chegou na reta final, agora no doutorado viveu comigo cada etapa dessa trajetória, não se furtando em nenhum momento de me escutar, de me acalmar, e também de ler toda a tese, inclusive sugerindo algumas boas ideias. Por essas e tantas outras é que sua presença foi indispensável para a conclusão desse trabalho. E também é por essas e tantas outras que ainda virão que você é fundamental na minha vida. Carrôli, amo-te!

À minha mãe, Maria José, que durante toda a minha vida me deu o suporte necessário para que pudesse correr atrás de todos os meus sonhos. Contudo, durante o doutorado, uma de suas inúmeras lições se tornou ainda mais essencial para minha formação acadêmica: quando procurava o melhor referencial teórico para este trabalho, angustiado com a necessidade de

importar livros, minha mãe, linguista de formação e com conhecimento em Análise do Discurso, me disse que *às vezes pensamos que apenas os estrangeiros escrevem coisas boas, e deixamos de prestar atenção nos nossos conterrâneos que também contribuíram para a área*. Não sei se ela tem consciência disso, mas com este conselho, seguido do empréstimo do livro de Céli Pinto sobre os discursos do ex-presidente José Sarney (aliás, livro este que não devolvi, mas que, algum dia, prometo devolver), minha mãe contribuiu de maneira fundamental para a realização e conclusão deste trabalho.

Agradeço também à minha irmã, Silvia, e a meu cunhado, Maurício, por todo o amor, torcida e apoio, ainda que a quase mil quilômetros de distância. Valeu gente!

Em São Paulo, minha dívida com tia Daphne e tio Ary é impagável. Se durante a graduação e o mestrado ambos foram presenças constantes em minha vida paulistana, no doutorado foram ainda mais imprescindíveis, primeiramente ao me ajudarem com a acolhida, facilitando minha instalação em São Paulo, mas também por termos estreitado ainda mais os laços de convivência. Quando precisei de hospedagem para cursar o Seminário de Tese, novamente me receberam de portas e braços abertos. Assim, o mínimo que posso fazer é dedicar-lhes este trabalho. Além deles, devo agradecer muito especiais a Isis, que gentilmente cedeu seu apartamento para minha estadia em São Paulo, Ana Maria, Carmem Silvia, José Luis, Rafaela e Gustavo, por terem me dado o privilégio de poder conviver com vocês. A todos vocês, muito, mas muito obrigado mesmo!

Aos amigos, agradeço enormemente todo o tipo de ajuda que me prestaram. Aos colegas que junto comigo cursaram o Seminário de Tese, agradeço os comentários ao projeto de pesquisa. A Erica, pela ajuda constante, seja com indicações bibliográficas, seja com os comentários às versões antigas do meu projeto. Ao Erwin, pelas dicas bibliográficas que contribuíram muito para o resultado final deste trabalho. Ao Haroldo, pelas diversas vezes em que trouxe livros da biblioteca da USP até Uberlândia. Ao Tomaz, agradeço o apoio e amizade, assim como pelas vezes em que me hospedei em sua casa em São Paulo.

Enfim, registro os meus sinceros agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pela concessão de bolsa de doutorado, imprescindível para dar início a este trabalho.

Se as ideias aqui presentes possuem qualidades, devo-as às contribuições de todos vocês. Contudo, as imprecisões que porventura tenham teimado em não abandonar o texto, são de minha inteira responsabilidade.



## TABELAS E FIGURAS.

Failed States Index 2011 - Ranking da Foreign Policy.	p. 32
Failed States Index 2011 - Mapa da Foreign Policy.	p. 32
Failed States Index 2011 - Mapa do Fund for Peace.	p. 34
Tabela com expressões do <i>corpus</i> - Total de ocorrências.	p. 119
Tabela com expressões do <i>corpus</i> - Total de ocorrências em cada documento.	p. 199
The Structure of Terror - National Strategy for Combating Terrorism 2003.	p. 134
The Fragility Framework – USAID.	p. 157
1ª Relação de Causalidade do Fracasso estatal.	p. 161
2ª Relação de Causalidade do Fracasso estatal.	p. 162
Causalidade das instituições – Adam Przeworski.	p. 172
Propaganda Pear’s Soap.	p. 176
Democracia como <i>significante vazio</i> .	p. 190

## SUMÁRIO.

<b>1. INTRODUÇÃO.</b>	p. 1
1.1. O Colapso e a Reconstrução Revisitados.	p. 1
1.2. A Contribuição da Tese e o Plano de Trabalho.	p. 20
<b>2. O COLAPSO E A RECONSTRUÇÃO PROBLEMATIZADOS.</b>	p. 26
2.1. A identificação dos Estados Falidos em questão.	p. 28
2.2. O discurso sobre Estados Falidos em questão.	p. 46
2.3. As Reconstruções de Estados em questão.	p. 62
<b>3. PRESSUPOSTOS E HIPÓTESES.</b>	p. 76
3.1. A Teoria do Discurso de Ernesto Laclau.	p. 77
3.2. Política Externa e a construção de identidades.	p. 87
3.3. Hipóteses.	p. 95
3.4. Tempo e História como condição de possibilidade.	p. 100
3.5. <i>Corpus</i> de Análise.	p. 115
<b>4. AS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE PARA O COLAPSO E A RECONSTRUÇÃO.</b>	p. 121
4.1. A Construção das ameaças aos EUA.	p. 122

4.2. A Construção dos Estados Falidos.	p. 141
4.2.1. As instituições e os ecos do colonialismo.	p. 158
4.3. As Condições para as Reconstruções de Estados.	p. 178
4.3.1. A democracia como <i>significante vazio</i> .	p. 180
4.3.2. A competência dos EUA em <i>nation-building</i> .	p. 192
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.</b>	p. 207
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.</b>	p. 215
6.1. Documentos Oficiais.	p. 215
6.2. Livros, capítulos de livros e artigos.	p. 216

## RESUMO.

GOMES, Aureo de Toledo. *O Colapso e a Reconstrução: uma Análise do Discurso sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados*. 2012. 249 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Mediante a teoria do discurso de Ernesto Laclau, a tese analisa as concepções de Estados Falidos e *nation-building* presentes em documentos produzidos durante a administração George W. Bush. Almejamos entender como o fracasso estatal foi concebido como um evento eminentemente doméstico, assim como as ideias de que a democracia liberal é a melhor instituição para os Estados Falidos, e que os EUA possuem capacidade reconhecida para reconstruir Estados. Nossas hipóteses são as seguintes: primeiramente, por meio de premissas do institucionalismo da escolha racional, a história dos Estados Falidos é vista de maneira pejorativa, julgada à luz do desenvolvimento político e econômico ocidental. Em segundo lugar, a democracia é aqui compreendida como um *significante vazio*, visto que, seria não apenas o melhor e mais justo sistema político e econômico, mas também aquele que permitiria que países executassem de maneira mais eficiente funções estatais consideradas essenciais. Finalmente, com base em uma série de estudos de casos, os documentos apresentam uma visão dos EUA enquanto país historicamente engajado em *nation-building*, começando com as intervenções na Alemanha e no Japão ao final da Segunda Guerra Mundial, até as recentes operações no Afeganistão e no Iraque após os atentados de 11 de setembro de 2001.

**Palavras-chave:** Estados Falidos - *nation-building* - EUA - Análise do Discurso  
- Ernesto Laclau

## ABSTRACT.

GOMES, Aureo de Toledo. *Collapse and Reconstruction: a Discourse Analysis of Failed States and Nation-Building*. 2012. 249 p. PhD. dissertation - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Using Ernesto Laclau's discourse theory, this dissertation analyzes the conceptions of failed states and nation-building presented in documents produced during George W. Bush's administration. We intend to understand how it was possible to conceive state failure as an essentially domestic event, as well as the ideas that democracy is the best institution for failed states and that the U.S has a proven capacity to rebuild states. Our hypotheses are the following: firstly, through assumptions based upon rational choice institutionalism, the history of failed states is seen in a depreciative manner by being judged in light of a Western model of economic and political development. Secondly, democracy is here understood as an empty signifier, given that it is not only the best and the fairest political and economic system, but also the one that today enables countries to perform essential state tasks in a more efficient fashion. Finally, through a series of case studies, the documents present the idea that the U.S is historically engaged in nation-building, from the occupations of Germany and Japan at the end of World War II to the recent interventions in Afghanistan and Iraq after the September 11<sup>th</sup>, 2001, attacks.

**Keywords:** Failed States - nation-building - United States - Discourse Analysis;  
Ernesto Laclau

# 1. INTRODUÇÃO.

*(...) em 45 anos nunca vi a situação tão ruim. Não conseguimos lidar bem com as coisas depois da saída dos britânicos. No entanto, o que temos agora é algo ainda pior: a vingança dos pobres, dos fracassos sociais e das pessoas menos capazes que não conseguiram trazer seus filhos para a sociedade moderna.*

*(Ministro de Serra Leoa citado por Robert Kaplan - The Coming Anarchy, 1994, p.1)<sup>1</sup>.*

## 1.1. O Colapso e a Reconstrução Revisitados.

Situações de conflito civil como a referida na citação acima passaram a atrair cada vez mais a atenção de pesquisadores e *policymakers* ao longo da década de 1990. O ordenamento mundial iniciado a partir de 1945 e caracterizado principalmente pela competição estratégico-militar entre EUA e URSS deixara de ser o principal eixo para a compreensão da política internacional, e a situação de países africanos, asiáticos e do leste europeu que passavam por conflitos civis não poderia mais ser simplesmente compreendida como derivação das clivagens políticas e ideológicas características dos anos de bipolaridade. O desengajamento das potências do Terceiro Mundo era parte necessária para a explicação, mas não condição suficiente para prover inteligibilidade para o novo contexto. Nesse sentido, uma das grandes questões, quiçá a principal, era compreender o que causava as guerras civis e o que a sociedade internacional poderia fazer para aplacar o sofrimento alheio.

Frente à ausência de categorias próprias para se avaliar uma situação até então esquecida pela maior parte dos analistas, o que se seguiu foi um amplo debate para se responder os novos questionamentos e informar ações que pudessem impedir maiores desastres humanitários. Uma série de

---

<sup>1</sup> Todas as traduções livres do inglês para o português apresentadas ao longo do trabalho são de nossa inteira responsabilidade e para uso exclusivo nesta tese.

análises procurou avaliar a natureza dos conflitos em andamento, atentando principalmente para como se dariam os enfrentamentos entre as partes e quem seriam os contendores. Para a situação de Serra Leoa, por exemplo, assim como de tantos outros países, foram utilizados termos como *Guerras de Terceiro Tipo* (HOLSTI, 1996), *Novas Guerras* (KALDOR, 1999) ou *Conflitos Assimétricos* (RAMSBOTHAM et al., 2005).

Apesar das nomenclaturas distintas, há uma linha de raciocínio comum entre todas essas denominações: os conflitos do pós-Guerra Fria seriam diferentes das guerras tradicionais - principalmente aquelas anteriores à Segunda Guerra Mundial -, caracterizando-se, em sua grande maioria, como de natureza intraestatal, envolvendo um Estado e uma facção rebelde, e tendo a população como uma das principais partes afetadas. Em contraste com as guerras de outrora, restritas a Estados com exércitos regulares e capacidades militares comuns e que ambicionavam avançar claros objetivos geopolíticos ou mesmo ideológicos, agora, segundo a compreensão de Kaldor (1999), o objetivo seria controlar a população, inculcando-lhes o medo e expulsando todos aqueles que não comungassem da mesma identidade ou crença religiosa mediante meios variados, tais como limpezas étnicas ou retiradas forçadas.

Nesse contexto, Kaldor advoga uma parceria entre o que chama de defensores locais da civilidade e institucionais transnacionais, aliança esta cuja meta principal seria criar uma estratégia para acabar com a violência oriunda das Novas Guerras. Tal estratégia incluiria componentes políticos, econômicos e militares, imersos dentro do arcabouço do direito internacional, que determinaria as regras de engajamento militar e de direitos humanos, arcabouço este que a autora chama de direito cosmopolita. Nesse sentido, como as Novas Guerras seriam uma mistura de guerra, crime organizado e violações dos direitos humanos, as operações de paz passariam a ser compreendidas como aplicações desse direito dito cosmopolita.

Não por acaso, *pari passu* a esse contexto, temos desenvolvimentos que posteriormente culminariam numa visão da soberania não mais apenas como direito, e sim como responsabilidade dual: *externamente, respeito à soberania dos demais; internamente, respeito à dignidade e aos direitos básicos de toda a população dentro do Estado* (EVANS; SAHNOUN, 2002,

p.102). Todavia, esta discussão sobre as Novas Guerras não forneceu um quadro preciso para a ação política, visto que lacunas importantes não obtiveram respostas adequadas, em especial aquelas relativas à como intervir, o que fazer para impedir que os embates fossem retomados após a retirada de tropas estrangeiras e, provavelmente a principal, qual seria o principal fator determinante para a eclosão dos conflitos<sup>2</sup>.

Outra tentativa para se compreender a “vingança dos pobres”, conforme descrição do ministro entrevistado por Kaplan, surge a partir da ideia de *Quase-Estados (Quasi-States)*. O trabalho inaugural de Robert Jackson e Carl G. Rosberg (1982) apresenta-nos um aparente paradoxo sobre os Estados pós-coloniais, em especial os africanos: apesar de guerras civis e da pouca projeção de poder político sobre seus territórios, condições que em outras conjunturas poderiam resultar no colapso de qualquer autoridade política, nenhum país do continente foi dividido, ou seja, mesmo com tamanhas vulnerabilidades nenhum Estado saído do processo de descolonização deixou de existir. Que condições estariam garantindo a sobrevivência de tais países e, teriam elas algum tipo de relação com a proliferação dos conflitos civis?

O argumento de Jackson, construído pela primeira vez em artigo de 1982 e desenvolvido mais profundamente no livro de 1989, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, é de que, a despeito do reconhecimento internacional perante os demais países do globo, os Estados em questão não teriam as condições empíricas necessárias para que pudessem se sustentar enquanto entidades políticas autônomas. Em outras palavras, sua existência dependeria muito mais da boa vontade da comunidade internacional expressa através do reconhecimento jurídico internacional e da ajuda externa, do que de capacidades próprias.

---

<sup>2</sup> Sobre as deficiências apresentadas pela literatura sobre Novas Guerras, Kalyvas (2001) e Newman (2004) argumentam que a discussão estaria ancorada em visões parciais sobre a natureza dos atores e dos meios utilizados nos conflitos. Ambos sugerem que apreciações históricas mais profundas mostrariam que as formas de violência utilizadas e os beligerantes em questão não são necessariamente novos. Kalyvas (2001), em especial, afirma que a distinção entre velhas e novas guerras reflete as poucas categorias analíticas disponíveis aos analistas ao final da Guerra Fria para tratar de questões não mais circunscritas ao embate entre as superpotências do período anterior.



Assim, os Estados africanos possuiriam apenas o que o autor chamou de *soberania negativa*, ou seja, o direito a não intervenção de terceiros em seus assuntos domésticos. A *soberania positiva*, característica de governos que além de gozarem de liberdade frente à interferência externa, teriam recursos próprios para proverem bens públicos para seus cidadãos – em especial segurança e bem-estar econômico e social - seria a grande lacuna na trajetória dos Estados africanos pós-descolonização.

Segundo seu argumento, portanto, os problemas dos novos Estados oriundos do processo de descolonização encontrar-se-iam em características intrínsecas às suas trajetórias históricas, que resultaram em pouca ou nenhuma organicidade entre Estado e sociedade; e também nas normas internacionais. Se em um primeiro momento elas garantiriam a esses Estados o direito à autodeterminação e o respeito à não-intervenção, hoje as mesmas normas permitiriam a governantes ilegítimos explorar suas populações, negando-lhes *civilidade, liberdade e bem-estar* (JACKSON, 1989, p. 202) e impedindo reorganizações do mapa geopolítico mundial. No plano internacional, a solução deveria, conforme Jackson (1992), passar pela revisão dessas normas internacionais, impedindo que a soberania negativa servisse de proteção para os abusos indiscriminados dessas lideranças.

Enquanto tal revisão não acontece e tampouco existe a consolidação de uma ética solidarista<sup>3</sup> que informe a possibilidade de intervenções militares em casos de violações de direitos humanos, Jackson (2000) argumenta que:

Membros da sociedade internacional têm todo o direito de usar sua assistência financeira ou técnica para recompensar ou punir governos estrangeiros. Está dentro de seus direitos exigir condicionalidades domésticas – como a proteção de direitos humanos ou o respeito ao Estado de Direito ou mesmo a realização de eleições democráticas – em troca de ajuda internacional. Se o governo do país alvo se negar a

---

<sup>3</sup> De acordo com Nicholas Wheeler (2002, p. 38), o solidarismo seria o *compromisso em se assegurar padrões mínimos de humanidade comum, o que significa colocar as vítimas de abusos de direitos humanos no centro de seu projeto teórico na medida em que está comprometido em explorar como a sociedade de Estados pode se tornar mais hospitaleira à promoção da justiça na política mundial*. Outra premissa do solidarismo, segundo o mesmo autor, seria a ideia de que os governos são responsáveis pela proteção dos direitos humanos não apenas no âmbito doméstico, como também na esfera internacional.

aceitar tais condições, os membros da sociedade internacional podem sentir-se livres para bani-lo.

Uma terceira linha de estudos, representada pela expressão Estado Falido<sup>4</sup> (certamente influenciada por Jackson), aparece pela primeira vez no debate com o artigo de Gerald Helman e Steven Ratner (1993). Segundo os autores, a denominação proposta faria referência à situação de países, sejam eles latino-americanos, asiáticos, africanos ou mesmo europeus, que enfrentam conflitos civis, privações econômicas e colapsos governamentais e que, em última instância, não podem mais se sustentar enquanto entidades políticas autônomas.

Diferentemente da análise de Jackson (1989), mais preocupada em investigar a estrutura normativa internacional que garantiria a soberania dos países do Terceiro Mundo e a partir dela entender as dificuldades da África em especial, Helman e Ratner procuraram, a partir dos problemas de Estados como o Haiti, Iugoslávia, Somália e Sudão, mostrar que tamanhos percalços, apesar de serem problemas domésticos, tinham também um impacto negativo sobre o sistema internacional, de modo que a sociedade internacional deveria desenvolver mecanismos institucionais, tais como novas formas de tutela, para evitar que problemas até então geograficamente localizados se espalhassem para os mais improváveis quinhões do planeta. Para além de discussões e julgamentos morais sobre a necessidade de se intervir, os países em colapso seriam um novo desafio para todo o sistema internacional pós-Guerra Fria, e, por conseguinte, demandariam soluções institucionais permanentes.

Posteriormente, ainda dentro da literatura sobre Estados Falidos, começaram a surgir análises que criticavam a generalidade do estudo de Helman e Ratner e utilizaram estudos de casos, principalmente sobre países africanos, cujo objetivo era, a partir de especificidades locais, encontrar

---

<sup>4</sup> Ao longo do texto usaremos de forma intercambiável as expressões fracasso estatal e falência estatal, Estado Falido e Estado fracassado, pois, em nosso entender, a lógica de construção discursiva das mesmas é muito parecida, isto é, o problema identificado, seja a fragilidade ou o fracasso, tem causas eminentemente domésticas, além do fato de que a diferença entre as expressões, segundo os autores a serem debatidos, é mais de grau do que de conteúdo. É importante destacar que a literatura apresenta distinções terminológicas, diferenciando Estados fortes, fracos, falidos e em colapso, que serão abordadas oportunamente no texto.

padrões mais amplos que iluminassem os principais determinantes sobre o fracasso estatal e assim contribuíssem para refinar as análises sobre o tema. Para Jean-Germain Gros (1996), por exemplo, apesar de todas as suas qualidades, o artigo de Helman e Ratner pecava ao colocar sob a mesma categoria países tão distintos como Bósnia, Libéria e Somália, pelo simples fato de que todos tiveram suas estruturas governamentais destruídas, sem precisar que estruturas eram essas, e se elas seriam passíveis de comparação<sup>5</sup>.

Uma tentativa para se contornar essa deficiência e prover à literatura maior rigor metodológico pode ser visualizada pela coletânea *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (1995), organizada por I. William Zartman. Fruto de estudos da *School of Advanced International Studies*, da John Hopkins University, o livro apresenta uma série de artigos que, tomando como referência a experiência africana, possibilitariam Zartman (1995a, p.05) a inferir que Estados fracassam quando:

Não conseguem mais realizar as funções que os caracterizam enquanto Estados. Um Estado é a instituição de autoridade política soberana sobre determinado território. Essa definição salienta três funções: o Estado enquanto autoridade soberana – a fonte reconhecida de identidade e a arena da política; o Estado enquanto instituição – e, conseqüentemente, uma organização tangível de tomada de decisões e um símbolo intangível de identidade; e o Estado enquanto garantidor da segurança para sua população.

Dessa forma, com uma caracterização extraída de casos concretos sobre as possíveis causas para o fracasso, Zartman (1995b) argumenta que a reversão do problema passaria primeiramente por uma reconstituição das estruturas de poder de baixo para cima, porém, ao menos inicialmente, um arcabouço institucional provisório, liderado por atores externos, deveria ser

---

<sup>5</sup> Tendo em vista tais críticas, Gros (1996) apresenta uma taxonomia para se enquadrar Estados Falidos, a qual serviria para diferenciar as circunstâncias que levam ao fracasso assim como informar que ações seriam necessárias para solucionar cada caso. Logo, teríamos (1) o *Estado anárquico*, caracterizado pela ausência de qualquer governo centralizado e pela disputa por parte de grupos armados pelo controle do país; (2) o *Estado fantasma* ou *Estado miragem*, no qual há algum controle em áreas específicas do país, enquanto em outras inexistem qualquer autoridade; (3) o *Estado anêmico*, pois suas energias teriam se exaurido devido aos esforços contra os insurgentes ou porque as demandas da população seriam grandes demais para estruturas estatais pré-modernas; (4) o *Estado capturado* que, a despeito de uma estrutura centralizada, esta seria controlada por uma elite interessada em erradicar seus rivais internos; e (5) o *Estado abortado*, ou seja, aquele cujo processo de formação estatal não se consolidou.

erigido para que as partes envolvidas nos conflitos pudessem ser trazidas à mesa de negociação, e a partir daí, mecanismos para o exercício do poder fossem pensados, os quais pudessem conter os senhores da guerra (*warlords*) e para que as lideranças civis tivessem a oportunidade para exercer autoridade de forma legítima. Em segundo lugar, o sistema político deveria ser reconstruído, abrindo espaço para maior participação da população mediante eleições. E, por fim, recursos deveriam ser disponibilizados para o processo de reconstrução, visto que boa parte dos países não teria os meios necessários.

A afirmação de que os Estados Falidos seriam uma ameaça à segurança internacional ganha ainda mais força a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a ponto de se tornar quase senso comum dentro do debate político e acadêmico de Relações Internacionais<sup>6</sup>. Se até o momento a discussão salientara mais a dimensão humanitária do problema e suas conseqüentes reverberações no sistema internacional, após os ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono, propagou-se a visão de que ameaças significativas a outros países partiriam do interior desses Estados. A partir de então a discussão deveria ir além da questão moral: se seria moralmente certo ou errado salvar estranhos, nos termos propostos por Wheeler (2002), por exemplo. Agora, com a comprovação de uma ameaça real ao sistema internacional, a reflexão e a ação deveriam focar-se na dimensão da segurança, e o debate assentar-se-ia sobre as causas do fracasso e como se lidar com tal fenômeno<sup>7</sup>.

Decorrente desse enfoque securitário, uma parte significativa dos estudos em Relações Internacionais sobre Estados Falidos procurou definir, sistematizar e mensurar o fracasso estatal para que o mesmo pudesse ser

---

<sup>6</sup> Para fins de diferenciação, usaremos Relações Internacionais com as iniciais maiúsculas sempre que nos referirmos à área de estudo, e relações internacionais com letras minúsculas quando a intenção for salientar o objeto de estudo da área em tela.

<sup>7</sup> É interessante ilustrarmos a ampliação quantitativa do debate sobre Estados Falidos depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 a partir da base de dados EBSCO, que reúne grande número de periódicos internacionais e é utilizada inclusive pelo sítio Periódicos Capes ([www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)). Tomando como base o ano de 1993 (publicação de *Saving Failed States*, de Helman e Ratner, considerado um dos textos precursores sobre a questão) e apenas periódicos científicos, até 2011 encontramos 223 publicações referentes ao tema. Quando refinamos a pesquisa estabelecendo o intervalo de procura entre 2002 e 2010, deparamo-nos com 213 resultados. Deve-se salientar, contudo, que este levantamento apenas procurou analisar o número de vezes em que a problemática é citada, e não a natureza da análise realizada – se é favorável ou crítica ao termo Estado Falido, por exemplo.

revertido e, principalmente, antecipado. Os resultados foram, em grande medida, caracterizações de cunho institucionalista, destacando que os conflitos internos seriam oriundos da inabilidade de certos países para implantar as instituições consideradas mais adequadas ao desenvolvimento econômico e político. À guisa de ilustração, podemos citar Robert Rotberg (2004, p.1), coordenador do projeto *Failed States Project*, da Harvard University, que, ao definir o fracasso estatal, argumenta que “*Estados-Nação fracassam quando são consumidos por violência interna e deixam de entregar bem públicos positivos para seus habitantes*”. Quando o ponto são as ameaças oriundas dos Estados Falidos, podemos citar o argumento de Francis Fukuyama (2005, p. 124), que é bastante ilustrativo de qual seria a magnitude do problema:

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

A caracterização ora proposta considera que países fracassam porque não conseguem realizar as tarefas consideradas essenciais de qualquer Estado moderno. Tanto Rotberg (2004) quanto Fukuyama (2005), assim como outros autores, argumentam que há uma hierarquia de funções que os Estados deveriam prover para a sua população, e ao não conseguirem fornecê-las aumentaria a espiral de violência e conflito. Mediante a verificação do provimento de bens públicos seria possível, de acordo com Rotberg (2004), apresentar a seguinte tipologia:

- **Estados fortes:** controlariam seus territórios e proporcionariam uma grande gama de bens públicos para sua população;
- **Estados fracos:** apresentariam clivagens étnicas e/ou religiosas que poderiam culminar em conflitos. Teriam capacidade limitada para a distribuição de bens públicos.
- **Estados falidos:** proporcionariam uma quantidade bastante limitada de bens públicos essenciais, como saúde, educação e especialmente segurança. Progressivamente, tais bens passariam a ser distribuídos por atores não estatais, como senhores tribais, grupos religiosos e mesmo organizações terroristas. O poder legislativo não teria capacidade decisória, apenas ratificando as decisões do executivo, enquanto o judiciário poderia ser considerado uma extensão deste último. Por fim, a infraestrutura estaria comprometida e a economia privilegiaria aqueles mais próximos ao poder.
- **Estados em colapso:** seriam versões extremas de Estados falidos. Haveria uma disputa constante pelo controle do governo dentro do território e a segurança e demais bens públicos seriam obtidos via meios privados<sup>8</sup>.

Dessa forma, a partir de uma visão que assevera que Estados Falidos não possuem capacidade – ou até mesmo vontade – para prover determinadas funções e que este não provimento gera pobreza, conflitos, abre-se o espaço para a proliferação de grupos terroristas em seus territórios, dentre outras consequências. A inovação em relação à literatura anterior é,

---

<sup>8</sup> Na mesma toada, Fukuyama (2005) divide as funções do Estado em três tipos: além das *funções mínimas*, entre as quais se sobressaem o provimento de segurança, do império da lei, dos direitos de propriedade e da saúde pública, dentre outras, teríamos também as *funções intermediárias*, nas quais destacam-se a educação, proteção ao meio-ambiente, regulamentação financeira; e, finalmente, as *funções ativistas*, caracterizadas pelo desenvolvimento de uma política industrial e de políticas de redistribuição de riqueza. Tanto Fukuyama quanto Rotberg argumentam que essa sistematização das atribuições estatais, assim como a classificação dos Estados mediante uma hierarquia de funções, habilitariam os analistas a verificar quais países estariam mais próximos do fracasso e o que poderia ser feito para reverter tal situação.

principalmente, a disseminação de rankings para a apreensão do que seria o fracasso estatal em detrimento dos estudos de caso, tal como aqueles realizados pela equipe de Zartman (1995). A tendência agora é, a partir de um número grande de países e da utilização de métodos quantitativos, encontrar qual seria a conjunção de variáveis que melhor explicaria o fenômeno, habilitando os analistas a antecipá-lo e erradicá-lo.

No que tange à **antecipação**, tivemos ao longo dos últimos anos uma produção significativa de índices sobre falência estatal que procuraram classificar e hierarquizar os países do globo pelo seu desempenho frente a uma gama diversificada de indicadores. A ideia por trás dos índices era apontar quais países mereciam maiores atenções e indicar possíveis medidas para os casos. Podem ser aqui destacados o *Failed States Index*, realizado conjuntamente desde 2005 entre o periódico *Foreign Policy* e o *think tank Fund for Peace*, o *Index of State Weakness in the Developing World*, de 2008 do *Brookings Institutions*, o relatório do *Center for Global Development*, de 2004, que identifica entre 50 e 60 países fracos e aponta as implicações dessa fraqueza para a defesa norte-americana, e, por fim, os trabalhos da *USAID*, órgão do governo dos EUA responsável, entre outras coisas, pelos programas de ajuda externa do país. Com esses instrumentais, a literatura procurou não somente identificar os Estados Falidos e classificar os níveis de fracasso estatal, como também destacar que seria possível prover assistência precisa para aqueles países à beira da falência, e até mesmo recuperar aqueles que já tivessem fracassado.

De forma complementar, quando o assunto é a **erradicação** destacam-se duas linhas de pesquisa, conforme bem apontado por Monteiro (2006). De um lado, ainda que em menor número, teríamos estudiosos que salientaram a necessidade de se readequar a realidade jurídica à empírica, ou seja, uma vez que tais países não possuem capacidade para se autossustentarem enquanto entidades políticas, seria necessário que a sociedade internacional repensasse a centralidade da soberania e do próprio Estado e rumasse em direção a arranjos alternativos para solucionar o problema. Nessa linha, Herbst (2003) recomenda que deixemos os Estados fracassarem, permitindo que novas formas e centros de autoridade política

surjam mediante cooperação e conflito, sem direção ou intrusão, e que novas fronteiras territoriais possam surgir e assim refletir uma nova realidade. Krasner (2004), por sua vez, propõe a soberania compartilhada, arranjo institucional no qual atores externos tomariam a responsabilidade sobre algumas estruturas da autoridade doméstica por período indeterminado. Por fim, Fearon e Laitin (2004, p.43) advogam o retorno da tutela, pois:

Pode ser que Estados *de facto* ou organizações similares ao Estado possam emergir da anarquia, sem o envolvimento das grandes potências ou de organizações internacionais. Todavia, os custos e riscos locais e globais desse processo “natural” de formação estatal podem ser altos em um mundo com fronteiras abertas, armas de destruição em massa e sem meios legítimos para se redesenhar as fronteiras estatais. As potências e as organizações internacionais não terão outra saída senão envolverem-se na reconstrução desses países. Faz sentido, portanto, construir novas instituições e procedimentos operativos que sejam efetivos e justos para se lidar com os desafios postos pelos Estados em colapso. Como argumentamos, os arranjos atuais, *ad hoc* e pouco trabalhados, devem ser reformados na direção de novas tutelas.

Por outro lado, analistas como Fukuyama (2005), Dobbins *et al.* (2003; 2005) e Ghani e Lockhart (2008) afirmam que a solução dos problemas dos países fracos passaria pela readequação da realidade empírica à jurídica, ou seja, tais Estados deveriam ser reconstruídos e assim evitar a dispersão dos problemas oriundos do colapso para o restante do sistema. A maior parte da literatura que versa sobre a solução dos problemas dos Estados Falidos rumou nessa direção, procurando verificar como reconstruir estes países. Posto nesses termos, portanto, o foco das discussões centrou-se sobre quais instituições deveriam ser privilegiadas no processo de reconstrução estatal e como edificá-las, ou seja, qual modelo de Estado deveria ser transplantado para os Estados Falidos.

A resposta para **que tipo** de instituições privilegiar nos processos de reconstrução mostrou-se teoricamente informada ou ao menos justificada<sup>9</sup> pelo

---

<sup>9</sup> Russett (2005) argumenta que a intervenção militar dos EUA no Iraque em 2003 foi justificada apenas *ex post* por ideias da Paz Democrática. Primeiramente, tal ação foi levada a cabo devido às suspeitas de posse de armas de destruição em massa pelo regime de Saddam Hussein e seus possíveis – e nunca comprovados – vínculos com a Al Qaeda. Ainda segundo o autor, a intervenção no Iraque, cuja meta seria mudar o regime e transformá-lo em uma democracia, não foi afiançada pelos teóricos da Paz Democrática, tendo em vista as condições



que se convencionou chamar ao longo da década de 1990 de *paz democrática*: a constatação de que países democráticos não guerreavam entre si. De acordo com Owen (2000), explicações para esse fenômeno poderiam ser entendidas por dois prismas: de um lado, argumentos de cunho estrutural afirmam que os arranjos legais e constitucionais do sistema democrático impõem constrangimentos à ação unilateral do executivo para declarações de guerra; de outro lado, questões como cultura e normas democráticas impediriam os Estados de entrarem em guerra entre si. *Mutatis Mutandis*, países democráticos externalizariam para as relações internacionais suas normas de tolerância e compromisso<sup>10</sup>.

Para além da democracia, Russett e O'neal (2001) sustentaram posteriormente a importância da interdependência comercial e organizações internacionais. De acordo com os autores, tais variáveis, ao se reforçarem mutuamente e ao imporem constrangimentos substanciais aos Estados restringiriam a eclosão de conflitos internacionais, visto que, de um lado, os custos da interrupção do comércio diminuiriam, e até evitariam, o início de guerras, e, de outro, as organizações possibilitariam mecanismos adicionais para a resolução de controvérsias de forma pacífica.

O uso do conceito de democracia, dentro dos debates sobre a *paz democrática*, esteve inicialmente voltado para se entender a ausência de conflitos entre Estados. Não obstante, com o aumento do número de conflitos intraestatais a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, e, sobretudo, após o final da Guerra Fria, democracia e desenvolvimento econômico passaram a ser vistos como variáveis necessárias para se consolidar a paz dentro de países saídos de guerras.

Podemos encontrar essas ideias em importantes documentos da ONU produzidos ao longo da década de 1990 e que iriam guiar as ações da

---

em que a ação foi realizada – pelo uso da força e sem autorização prévia do Conselho de Segurança da ONU.

<sup>10</sup> A procura de evidências para comprovar ou refutar a teoria da Paz Democrática gerou uma gama bastante diferenciada de estudos em Relações Internacionais. Para uma visualização desse debate, sugerimos Russett (1994), Bueno de Mesquita et al. (1999) e Brown, Lynn-Jones e Miller (1996). Para uma discussão que problematiza a teoria da Paz Democrática mediante o aporte teórico construtivista, o qual agrega a disputa pelo sentido de democracia à questão, destacamos Widmaier (2005).

organização para situações pós-conflito, destacando-se *An Agenda for Peace*, de 1992, *An Agenda for Development*, de 1994, *Our common Neighborhood*, de 1995, e *An Agenda for Democratization*, de 1996, os quais, segundo Esteves (2009), consubstanciariam o discurso da *paz democrática* dentro da ONU. Conforme afirma Boutros Boutros-Ghali (1992, p. 35), ex-secretário geral da ONU e autor de *An Agenda for Peace*:

Há uma óbvia conexão entre práticas democráticas – tais como o Estado de Direito e a transparência na tomada de decisões – e a realização de uma paz verdadeira e segurança em qualquer nova e estável ordem política. Estes elementos de boa governança devem ser promovidos em todos os níveis das comunidades políticas nacionais e internacionais.

Tais documentos, juntamente com ideias oriundas da discussão acadêmica sobre a *paz democrática*, destacam que tipo de instituições deveriam ser fomentadas em países saídos de conflitos, ou que estivessem rumando ao colapso: democracias liberais e economias de mercado, pois ambas ampliariam a participação da população local e facilitariam o fomento da interdependência comercial entre os países. Logo, uma vez identificado o que deveria ser replicado em situações pós-conflito, restava verificar **como** esta tarefa deveria ser empreendida.

Nesse tocante, os documentos acima citados já destacam a importância das operações de paz. Durante a Guerra Fria, a literatura sobre o tema aponta que as missões foram cerceadas pelas idiossincrasias do período e restringiam-se ao monitoramento de cessar-fogos entre Estados. Não obstante, ao final dos anos de bipolaridade, sem as travas de outrora, tais operações agora ambicionavam criar a paz dentro de Estados<sup>11</sup> mediante assistência para reconstrução dos países saídos de conflitos civis, refletindo as ideias apresentadas nos documentos acima citados, ou seja, uma paz

---

<sup>11</sup> As operações de paz durante a Guerra Fria eram pautadas pela tríade consentimento, neutralidade e mínimo uso da força: as tropas deviam ser enviadas com o consentimento das partes envolvidas; deveriam ser imparciais e não beneficiar nenhum dos beligerantes; e deveriam fazer uso da força apenas em caso de legítima defesa. Para uma visão sobre a evolução das operações de paz, sugerimos Bellamy, Williams e Griffin (2004).

duradoura demandaria mais do que simplesmente evitar uma possível retomada dos embates<sup>12</sup>.

Paris (2002), por exemplo, acredita que as intervenções externas na forma das operações de paz contribuiriam de quatro formas para a promoção das democracias liberais. Primeiramente ao formatarem os termos dos acordos de paz, e assim possibilitarem a incorporação ao processo de elementos que conduziram a democracia do país. Em segundo lugar mediante a cooperação técnica, uma vez que muitas vezes as missões desempenham papéis importantes no processo de liberalização política e econômica, influenciando desde políticas públicas, funcionamento da economia nacional até a constituição do país. Uma terceira maneira seria a imposição de condicionalidades, em associação com organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, exigindo que os países realizem reformas políticas e econômicas em troca de ajuda econômica. Por fim, muitas missões chegaram a desempenhar tarefas governamentais, uma vez que os países em questão ainda não teriam capacidade para tanto.

Após os atentados de 11 de setembro e com a maior ênfase aos perigos do fracasso estatal, as operações de paz ganham destaque como ferramentas fundamentais para a reconstrução dos países, enquadradas agora sob o que a literatura convencionou chamar de *state-building* ou *nation-building*<sup>13</sup>. Dessa forma, enquanto as operações de paz dos anos 1990

---

<sup>12</sup> Boutros Boutros-Ghali (1992) divide as operações em quatro tipos. O primeiro tipo é o *preventive diplomacy*, ou seja, a ação levada a cabo para impedir a erupção do conflito. Em segundo lugar teríamos o *peacemaking*, tentativa de se resolver um conflito em andamento trazendo as partes para negociação, fazendo uso de meios pacíficos, principalmente aqueles previstos no capítulo VI da carta da ONU. *Peacekeeping* seria o terceiro tipo, cujo objetivo é o envio de tropas com consentimento das partes para se findar com um conflito em andamento. Por fim, teríamos o *post-conflict peacebuilding*, medidas levadas a cabo para se identificar e fortalecer estruturas que pudessem evitar a retomada dos conflitos. Com o propósito de realizar uma avaliação sobre as operações de paz e indicar prognósticos para a ação da ONU, realizou-se em 2000 o Painel sobre as Operações de Paz da ONU, cujo resultado culminou no famoso Brahimi Report, que também apresenta a sua tipologia sobre as operações de paz. *Peacemaking* lida com conflitos em andamento, procurando criar uma trégua por meio da diplomacia e mediação; *Peacekeeping* é a missão tradicional da ONU, envolvendo meios militares para o monitoramento de cessar-fogos, mas que no decorrer de sua história incorporou outros elementos, militares ou não, para criar paz após os conflitos civis; *Peacebuilding* são as estratégias implementadas para construir uma paz que seja mais do que a mera ausência do conflito armado, envolvendo a reintegração de ex-combatentes, treinamento de polícia local e até a construção de estruturas democráticas de governo.

<sup>13</sup> *State-building* e *nation-building* são os termos utilizados pela literatura para designar aquelas operações cujo objetivo principal é a reconstrução das instituições estatais de um país. É

ampliaram o escopo de sua atuação e passaram a auxiliar nas reformas em direção à liberalização política e econômica nos países sob intervenção por meio de uma gama variada de mecanismos, nesse novo contexto os governos locais são vistos como ineficazes e incapazes para controlar os eventos que ocorrem dentro de seu território, o que leva à conclusão de que comportamento desviante e os perigos advindos do interior dos Estados Falidos só seriam eliminados mediante a reconstrução das instituições políticas e econômicas desses países, processo este, comandado por atores externos.

Uma vez apresentadas e justificadas as instituições a serem construídas (democracia liberal e economia de mercado), e também quais as ferramentas poderiam ser utilizadas para a consecução da tarefa (intervenções externas na forma de operações de reconstrução de Estados), Durch e Berkman (2006) argumentam que boa parte das análises centrou-se em discussões envolvendo a coordenação entre civis e militares nas operações, o tamanho do contingente militar e policial enviado, e possíveis sabotadores dos processos de paz em negociação, dentre outros pontos.

A conjuntura acima sintetizada teve reverberações significativas para os EUA, de modo que o tema do colapso e reconstrução de Estados tornou-se cada vez mais importante na agenda externa do país. Nesse sentido, dois documentos são bastante ilustrativos desse processo.

O primeiro deles é o memorando datado de 01 de fevereiro de 2002, endereçado ao ex-presidente George W. Bush, e escrito pelo então procurador-geral dos EUA, John Ashcroft. Nele, Ashcroft discutia a aplicabilidade da Convenção de Genebra de 1949 aos combatentes Talibã, milícia que governou o Afeganistão de 1996 a 2001. Sua argumentação centra-se em como os EUA poderiam justificar a não aplicação da Convenção de Genebra<sup>14</sup> para aqueles

---

importante destacar, contudo, que *nation-building* também é utilizado dentro das Ciências Sociais para abordar a temática da construção da Nação, envolvendo a criação não apenas do Estado e sua legitimação perante a sociedade, como também o surgimento de um sentimento nacional (SMITH, 1992; ANDERSON, 2008). Todavia, como a presente tese terá como um dos seus principais focos a produção da RAND Corporation (DOBBINS ET AL, 2003; DOBBINS ET AL, 2005; DOBBINS ET AL 2007) e esses trabalhos optam pelo termo *nation-building* mas o utiliza praticamente como sinônimos de *state-building*, doravante, quando estivermos tratando da reconstrução de Estados, o termo por nós utilizado será *nation-building*.

<sup>14</sup> A convenção e seus protocolos adicionais são documentos centrais do Direito Internacional Humanitário, um conjunto de normas que procura regradar a conduta em conflitos armados,

soldados Talibã capturados. O porquê dessa não aplicação poderia estar relacionado aos objetivos norte-americanos de interrogar os detidos pelos meios mais distintos possíveis - incluídas aí práticas de tortura - a fim de encontrar Osama Bin Laden. Por conseguinte, as possibilidades vislumbradas pelo procurador geral foram:

1. Durante o tempo relevante de combate, o Afeganistão era um Estado Falido. Como tal, não era parte da convenção e as proteções por esta oferecidas não se aplicavam;
2. Durante o tempo relevante, o Afeganistão era parte do tratado, mas os combatentes Talibã não tinham direitos às garantias da Convenção III de Genebra referente ao estatuto do prisioneiro de guerra, pois atuaram como combatentes ilegais (*unlawful combatants*)<sup>15</sup> (ASHCROFT, 2002, apud MONTEIRO, 2006, p. 135).

Das opções à mesa, Ashcroft afirmara, ao final do memorando, que a opção número um era a que oferecia menor risco de contestação jurídica dentro dos EUA e, portanto, sugeriu que o presidente a seguisse.

Em seguida, em memorando de 7 de fevereiro de 2002 direcionado para a Vice-Presidência, Secretaria de Estado, Secretaria de Defesa, Procuradoria-Geral e outros órgãos, o presidente George W. Bush argumentava, dentre outros pontos, que a Convenção de Genebra se aplicava *aos conflitos envolvendo Altas Partes Contratantes, que só podem ser Estados, assim como à existência de forças armadas regulares lutando em nome de Estados* (BUSH, 2002, apud MONTEIRO, 2006, p. 137). Ademais, o presidente também afirmava ter acatado a conclusão do Departamento de Justiça de que as normas da Convenção de Genebra não se aplicariam ao conflito contra a Al-

---

especialmente ao envidar esforços para proteger pessoas que não participam diretamente dos combates, tais como civis e profissionais da saúde, e também aqueles não mais envolvidos nas hostilidades, desde soldados feridos até prisioneiros de guerra.

<sup>15</sup> Combatente ilegal é um termo que designa o civil que se engaja em um conflito armado, não fazendo parte oficialmente do exército regular de um país. A mesma convenção que determina o estatuto legal e os direitos dos prisioneiros de guerra assevera, em seus artigos 5º e 12, que os detidos em campo de batalha ficam em poder da potência inimiga e não dos indivíduos que os aprisionam, isto é, estão sob o julgo do país e de suas leis, e seu estatuto legal - se combatente ilegal ou outra designação - deve ser determinado por tribunal competente. Até que tal ação seja realizada, o detido deve ser tratado como um prisioneiro de guerra e ter assegurado o tratamento e direitos dispensados a estes últimos. Apenas após o julgamento por tribunal competente e a designação formal de combatente ilegal é que o Estado detentor do prisioneiro pode decidir se trata o preso como prisioneiro de guerra ou não.

Qaeda no Afeganistão ou em outro lugar, pois o grupo terrorista não seria signatário da Convenção.

Esses dois documentos são indicadores das implicações que o conceito Estado Falido trouxe para as práticas de política externa norte-americana. No caso em questão, por meio da utilização da categoria de país fracassado, seria possível contornar restrições legais impostas por convenções internacionais relativas ao direito internacional e assim empreender medidas, no mínimo controversas, durante o andamento do que se convencionou chamar “Guerra ao Terror”. Na leitura desses documentos, dois memorandos que circularam no âmbito da administração George W. Bush, encontramos a expressão nítida da ideia de que um Estado Falido, ao não conseguir projetar poder e autoridade sobre seus territórios, permitindo que convulsões internas ultrapassassem suas fronteiras e atingissem outros países, não teria as mesmas prerrogativas que outros países.

Nas discussões sobre os Estados Falidos no âmbito da política externa norte-americana, é possível afirmar que o debate centrou-se mais nos efeitos que o possível fracasso acarretaria aos EUA, e menos nas razões da falência estatal. Em especial, a grande preocupação após 11 de setembro de 2001 seria a possibilidade de que grupos como a Al-Qaeda utilizassem territórios não governados como trampolim para ações que pudessem ameaçar a integridade territorial norte-americana. Nota-se assim uma diferença importante quando nos recordamos da denominação Estado Pária (*Rogue States*), utilizada por membros dos governos Ronald Reagan, George H. W. Bush, Bill Clinton<sup>16</sup> e também George W. Bush, para designar países cujos comportamentos externos eram vistos como ameaças aos EUA. Se os Estados Párias ofereciam uma ameaça direta devido à percepção de que havia a possibilidade de que suas lideranças poderiam fazer uso de meios letais, tais como armas de destruição em massa para atingirem os EUA, os Estados

---

<sup>16</sup> No governo Clinton, temos também a designação Estados Preocupantes (*states of concern*). O motivo para tal mudança deve-se, segundo Neves (2007), a eventos ocorridos durante a década de 1990, principalmente relativos à reaproximação dos EUA com países até então considerados párias. Destacam-se a tentativa de normalização das relações com a Coreia do Norte, a eleição de Mohamed Khatami para presidência do Irã em 1997, visto como um reformista por Washington, e as ações de Muammar Qadhafi, então líder da Líbia, para reaproximar-se do Ocidente após anos de isolamento internacional.

Falidos são tidos como problemáticos, visto que a partir da debilidade dos mesmos, novas ameaças como o terrorismo, atividades criminosas, disseminação de doenças, distúrbios regionais e riscos ao suprimento energético mundial poderiam alcançar os EUA e todo o sistema internacional.

Dentro da lógica da ameaça dos Estados Falidos, na conjuntura pós 11 de setembro, aos EUA caberia ajudar aqueles países fracassados ou à beira do abismo. Assim, se ao final da Guerra Fria o volume total da ajuda externa norte-americana diminuía drasticamente, com o governo George W. Bush, no ano fiscal de 2005 o montante total foi o maior desde o Plano Marshall, ultrapassando a cifra de 25 bilhões de dólares, já deduzidos os valores direcionados para as reconstruções do Iraque e Afeganistão e a ajuda militar ao Paquistão, segundo dados levantados por Lancaster (2008).

Em adição às incomparáveis capacidades econômicas e militares dos EUA, o histórico de sucesso que o país obtivera após a Segunda Guerra Mundial quando das reconstruções de Japão e Alemanha, e a dita transformação dessas sociedades em democracias e economias orientadas ao mercado, são apresentados como argumentos para defender a efetividade das intervenções militares. Haveria apenas a necessidade de se reorganizar a maneira como o país executa tamanhas tarefas de engenharia institucional e adequá-las à realidade pós - 11 de setembro de 2001.

Dessa feita, além do acréscimo no volume, institucionalmente tivemos mudanças na maneira como a ajuda é dispensada, destacando-se a integração do planejamento e do orçamento da *United States Agency for International Development* (USAID) junto ao Departamento de Estado, além do aumento do papel do Departamento de Defesa como provedor de assistência econômica. Na mesma toada, o governo elaborou o *Millennium Challenge Account*, programa anunciado em março de 2002 e cuja ideia era aumentar em 50% até o ano fiscal de 2006 o volume total da ajuda externa norte-americana para países em desenvolvimento que mostrassem avanços em indicadores relativos ao aumento das liberdades civis, direitos políticos, controle da corrupção, dentre outros. Uma ajuda condicionada, pensada como forma de se incentivar a promoção de democracias e reformas no âmbito político, econômico e em áreas afins de países considerados fracos. Por fim, com o fito

de dinamizar e tornar mais bem-sucedido o envio de tropas e de recursos, o governo George W. Bush criou o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*, organismo inserido dentro do Departamento de Estado cuja meta é coordenar os esforços de reconstrução e estabilização de países saídos de conflitos armados.

O processo até aqui sintetizado já foi objeto de estudo de vasta literatura das mais diversas filiações, com pesquisadores analisando os impactos dos atentados de 11 de setembro de 2001 na política externa norte-americana (DAALDER; LINDSAY, 2004; RESENDE, 2011), a influência do pensamento neoconservador no governo George W. Bush (AYERBE, 2006; MONTEN, 2005; TEIXEIRA, 2007), a ameaça do terrorismo e dos Estados Párias e Falidos aos EUA (LITWAK, 2000; 2007; PILLAR, 2003) assim como o papel norte-americano em reconstruções de Estados (DOBBINS ET AL, 2003; LAKE, 2010). Em nosso entender, porém, o que ainda é pouco problematizado é o processo de significação dos discursos de política externa norte-americana após o 11 de setembro de 2001.

Se atentarmos para o contexto norte-americano imediatamente após os ataques de 11 de setembro, chama a atenção que o mesmo seja preenchido por termos como *Guerra ao Terror*, *Estados Falidos*, *Mudança de Regime*, *nation-building*, dentre outros, os quais procuram dar sentido para uma gama diferenciada de ações e fenômenos sociais para os quais termos mais tradicionais do léxico de segurança parecem insuficientes ou inadequados. O que ainda é pouco questionado é a lógica de construção desses sentidos e como os mesmos são utilizados para normalizar e reificar práticas contraterroristas. Dito de outra forma, como o processo de significação contribui para a construção de uma realidade na qual as ações realizadas e as identidades atribuídas a atores pela política externa norte-americana passam a ser consideradas legítimas, coerentes, razoáveis e, em última instância, necessárias. Em suma, como articulações discursivas contribuíram para que determinadas interpretações sobre dados acontecimentos prevalecessem em detrimento de outras possibilidades igualmente possíveis?

Para responder a essa pergunta, um grupo pequeno, porém significativo, de pesquisadores se enveredou pela seara da análise discursiva



para investigar os discursos criados e reproduzidos em relação ao terrorismo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 (JACKSON, 2005; HODGES, 2011; JARVIS, 2009; MENDES, 2008; NABERS, 2009; RESENDE, 2009). Contudo, acreditamos que há uma carência acadêmica quando os objetos de estudo são as concepções de Estados Falidos e de Reconstruções de Estado produzidas pelo governo norte-americano. Que condições possibilitam, por exemplo, que países como Sudão e Afeganistão sejam cunhados como falidos? Que outras condições facilitam a interpretação de que os EUA detém toda uma *expertise* para reconstrução de Estados? Em nosso entender, tais indagações, até então subestimadas pela literatura, possuem implicações concretas, algumas delas descritas nessa introdução.

## **1.2. A Contribuição da Tese e o Plano de Trabalho.**

O propósito da presente tese é analisar, mediante a teoria do discurso de Ernesto Laclau, os conceitos de Estado Falido e de Reconstrução de Estados encontrados nos documentos produzidos durante o governo George W. Bush (2001-2008). Especificamente, almejamos verificar: (a) que variáveis permitiram a representação de que as causas do fracasso estatal fossem compreendidas como problemas sumamente domésticos dos países, desconectadas ou pouco relacionadas com questões relativas à atual configuração do capitalismo e do sistema internacional de Estados; (b) que condições possibilitaram a visão da democracia como a melhor instituição para os Estados Falidos; e (c) que outras condições contribuíram para que surgisse a visão de que os EUA possuem capacidade reconhecida para a execução de *nation-building*.

Iluminar tais pontos permitirá, por exemplo, compreender por que determinados cursos de ação foram tomados pelo governo norte-americano e não outros. Seguindo Lynn-Doty (1996), a análise dessas práticas de representação não tem a pretensão de revelar verdades essenciais até então obscuras, mas sim examinar como certas representações fundamentam a

produção do conhecimento e de identidades e como estas mesmas representações legitimam determinadas ações e desautorizam outras.

Neste sentido, descrever a causa dos problemas dos Estados Falidos como inabilidades domésticas isentaria, por exemplo, o papel que intervenções externas tiveram na formação das instituições econômicas e políticas dos países hoje considerados falidos. Ademais, pensar que historicamente os EUA reconstruíram Estados nos moldes atualmente propostos permitiria um não questionamento da forma como tal tarefa vem sendo empreendida. Em nosso entender, tal inscrição de sentido levaria as análises sobre o tema para questões relativas a como melhorar os meios já existentes para se realizar as operações de *nation-building*, diminuindo a pertinência de discussões mais aprofundadas sobre o que está sendo exportado para os países fracos.

A partir dos traços acima assinalados, cabe também dizer o que este trabalho não é. Uma análise do discurso tal como a aqui proposta não pretende verificar a intencionalidade de atores possivelmente interessados em tirar proveito do fracasso estatal ou da reconstrução de países e encontrar os reais interesses subjacentes a tal caracterização. Ainda que se argumente que o discurso sobre o colapso e a reconstrução seja ora um disfarce para encobrir outras motivações, ora uma representação pouco precisa da real situação de distintos países do mundo, o fato é que o mesmo provocou efeitos objetivos, alguns deles exemplificados nesta introdução - tal como a utilização pelo governo norte-americano da expressão Estado Falido em documentos oficiais e suas possíveis consequências, ou mesmo as próprias práticas de reconstrução - o que, em nossa opinião, é muito mais do que uma simples mistificação de uma realidade mais profunda e que precisaria ser apreendida pelo analista.

Se o discurso fosse meramente um reflexo de intenções e concepções de mundo de um sujeito soberano onipresente, a investigação deveria enveredar-se para uma análise de outro tipo, provavelmente apreciando que variáveis conformariam as ideias desse sujeito ou, em última instância, uma análise da própria *psique* desses atores, procurando encontrar, por exemplo, sinais de traços racistas no pensamento daqueles que produziram tais discursos. Dito de outra forma, a ideia seria encontrar indícios

de uma possível relação de causalidade entre sujeito e discurso e imputar ao primeiro a responsabilidade pelas representações correntes sobre o colapso e a reconstrução dos Estados.

Todavia, em alguma medida inspirados pelas propostas de Foucault (2008; 2009), acreditamos que as ideias e ações daqueles interessados no fracasso e na reconstrução de Estados são moldadas por um conjunto de declarações e pronunciamentos considerados aceitáveis em dada época, e o que os analistas dizem - e deixam de dizer - e fazem - e deixam de fazer - é um produto não apenas de interesses de classes, países e agências internacionais, mas também é resultante dessa complexa estrutura de conhecimento. Logo, ao invés de considerar o discurso sobre o colapso e a reconstrução como ideológico, ancorado em interesses de classe e assim descartá-lo porque seria uma falsificação da realidade, a proposta a ser aqui avançada é entendê-lo como ponto de partida para uma investigação interessada em compreender como tais representações são produzidas em colocadas em prática.

Precisando o objeto de estudo, não ambicionamos delimitar toda a *epistême* na qual a discussão sobre Estados Falidos e *nation-building* está inserida; pretendemos empreender, seguindo as indicações de Foucault (2008, p. 93), uma análise do discurso cuja finalidade seria:

(...) apreender o enunciado na estreiteza e na singularidade de seu acontecimento; de determinar as condições de sua existência, de fixar da maneira mais justa os seus limites, de estabelecer suas correlações com os outros enunciados aos quais ele pode estar ligado, de mostrar que outras formas de enunciação ele exclui. Não se procura absolutamente por baixo do que é manifesto, o falatório em surdina de um outro discurso. Deve-se mostrar por que ele não poderia ser diferente do que é, em que ele exclui qualquer outro discurso, como ele ocupa dentre os outros e em relação a eles um lugar que nenhum outro poderia ocupar.

Delimitado o objeto de estudo, acreditamos que nossa contribuição para a presente discussão sobre o colapso e reconstrução passa pela análise, a partir da categoria discurso, da ideia do fracasso estatal como um fenômeno doméstico; e da visão dos EUA como *nation-builder*, a partir de documentos de

política externa norte-americana. A partir de tal delimitação, nosso trabalho questiona o corrente debate sobre o colapso e a reconstrução de Estados, procurando iluminar como foram tornados possíveis os termos da discussão dentro da política externa norte-americana, quais cursos de ação foram tomados e quais as consequências dos sentidos produzidos. Trata-se de questionar um debate que, hodiernamente, vem sendo tratado como assunto técnico, mas cujas reverberações práticas possuem dimensões eminentemente políticas e éticas. Isto se deve ao fato de que são apontados os responsáveis pelos principais problemas de segurança da política internacional, assim como são também definidas as maneiras como países devem organizar seus sistemas político e econômico.

A partir da análise realizada, demonstramos de que de nada adianta substituir um adjetivo por outro – Pária por Falido, Falido por Pobre, entre tantas outras formas de se qualificar os países considerados marginais nas relações internacionais – se a lógica dessa qualificação ainda é uma lógica logocêntrica tal como destacada por Derrida (1967), isto é, uma produção de dicotomias tidas como autoevidentes, tais como colonizador/colonizado, civilizado/bárbaro, bem-sucedido/falido, acompanhadas de julgamentos morais sobre o que seria melhor. Nesse sentido, acreditamos que nosso estudo pode ser compreendido como um trabalho de desnaturalização, uma intervenção no debate acadêmico e político sobre pontos até então tratados como verdadeiros axiomas, tarefa essa que, somada aos demais pontos acima arrolados, está longe de ser algo trivial. Para além, é um passo importante para reforçarmos o papel e as consequências das representações dentro das análises sobre a política internacional.

Outro aporte de nossa tese é a escolha do referencial teórico-metodológico para a análise. A opção pela teoria do discurso de Ernesto Laclau se deu em muito devido à delimitação do objeto de estudo: se estamos interessados em entender construção de sentidos outorgada a atores e processos da política internacional, nos pareceu bastante razoável optar pelas ideias de Laclau, uma vez que para o autor a apreensão da especificidade dos objetos depende da estruturação de um campo discursivo, não existindo identidades e sentidos dados *a priori*. Para avançar seus argumentos, Laclau

desenvolveu um complexo sistema de pensamento que, em nosso entender, representa uma importante contribuição para o debate sobre construção e fixação de sentidos.

Através desse trabalho, pretendemos também estreitar as possibilidades de uso das ideias de Laclau na área de Relações Internacionais. No exterior, com exceção dos trabalhos de Nabers (2009) e Jarvis (2009) - a serem tratados oportunamente no texto - e da coletânea organizada por Howarth e Torfing (2005), não encontramos nenhuma outra obra que mobilizasse as ideias do autor para análises em Relações Internacionais. No Brasil, as ideias do autor podem ser encontradas mais em trabalhos de Ciência Política, nomeadamente as análises de Burity (1997, 2008), Mendonça (2004, 2006, 2011) e Pinto (1989, 1999), com exceção de Resende (2009), que utilizou as ideias de Laclau para analisar a inscrição de sentidos no que se convencionou chamar Guerra ao Terror.

Para desenvolvermos nosso argumento, dividimos o trabalho em cinco partes, incluindo esta introdução. No segundo capítulo, o objetivo foi revisar a literatura sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados, evidenciando qual o atual estado da arte. Há de se destacar que essa revisão da literatura das produções de cunho crítico possui um objetivo duplo. Primeiramente, tal etapa permite mostrar que críticas já foram feitas sobre a visão tradicional do objeto de estudo e qual a especificidade de nossa contribuição. Em segundo lugar, Orlandi (1999) argumenta que em uma análise discursiva, na medida em que esta não está interessada em acessar a verdade, mas sim entender a construção de sentidos, a responsabilidade do analista é a pergunta que desencadeia a análise, a maneira como o pesquisador maneja os conceitos teóricos por ele mobilizados e se os resultados condizem com as condições encontradas no *corpus*. De acordo com a autora (Orlandi, 1999, p. 64):

Uma vez analisado, o objeto permanece para novas e novas abordagens. Ele não se esgota em uma descrição. E isto não tem a ver com a objetividade da análise mas com o fato de que todo o discurso é parte de um processo discursivo mais amplo que recortamos e a forma do recorte determina o modo da análise e o dispositivo teórico da interpretação que construímos. Por isso o

dispositivo analítico pode ser diferente nas diferentes tomadas que fazemos do corpus, relativamente à questão posta pelo analista em seus objetivos. Isto conduz a resultados distintos.

Logo, como procuramos mostrar no próximo capítulo, a revisão da literatura crítica nos permitiu formular as perguntas que desencadearam a análise, mostrando que as mesmas não eram triviais; pelo contrário, a ideia das causas domésticas do fracasso estatal e a competência de atores externos para reconstruir países são quase que pressupostos dos estudos tradicionais. Contudo, dentro das abordagens críticas, ainda são poucas aquelas que procuram investigar tais concepções sob o prisma discursivo.

Após essa etapa, o terceiro capítulo apresenta nossos pressupostos teórico-metodológicos, seguidos de nossas hipóteses de trabalho e dos documentos selecionados. Nossa meta foi mostrar as linhas gerais da teoria do discurso laclauiana e os conceitos que fizemos uso. Nesse mesmo capítulo discutimos também questões relativas à como, por meio de práticas de política externa, sentidos são construídos e outorgados a processos e atores, e de que forma uma visão eurocentricamente informada da história contribui para a formação das identidades dos EUA e dos Estados Falidos.

O quarto capítulo é onde procuramos demonstrar quais condições permitiram que as causas do fracasso fossem entendidas como fenômeno doméstico. Além disso, também averiguamos de que forma foi construída a visão dos EUA como um *nation-builder* e que implicações tal sentido tem para a forma como as reconstruções vêm ocorrendo. De todos os capítulos do trabalho, este é o mais longo, e há uma justificativa para não tal: acreditamos que nosso argumento geral deve ser lido conjuntamente, uma vez que o sentido em torno do fracasso estatal contribuiu para criar as condições de possibilidade para a visão norte-americana sobre *nation-building*.

Por fim, nas considerações finais, sintetizamos os resultados da tese, suas implicações e possíveis novos direcionamentos para uma agenda de pesquisa interessada na questão do colapso e da reconstrução de Estados.

## 2. O COLAPSO E A RECONSTRUÇÃO PROBLEMATIZADOS.

*Para a mente colonialista era de suma importância ser capaz de dizer: 'Eu conheço meus nativos', reivindicação esta que implicava duas coisas de uma só vez: (a) que o nativo era realmente simples e (b) que controle e compreensão caminhavam lado a lado – compreensão sendo pré-condição para controle e controle constituindo-se como prova irrefutável da compreensão.*

*(Chinua Achebe - Morning yet on Creation Day, 1975, p. 05).*

A partir das ideias apresentadas na introdução do presente trabalho, podemos sistematizar o atual debate sobre o colapso e a reconstrução de Estados nos seguintes termos:

1. O fracasso estatal afloraria principalmente das inabilidades das lideranças internas dos países em questão para implantar instituições governamentais liberais em seu interior, consideradas as mais adequadas para o desenvolvimento das nações.
2. A ausência dessas instituições culminaria no surgimento de problemas internos que extrapolariam as fronteiras nacionais e atingiriam outros países.
3. A superação e reversão do fracasso seriam alcançadas por meio de reformas em direção a um governo liberal democrático ou, no limite, por meio da reconstrução desses países, ambos os processos guiados por atores externos.

É importante destacar, conforme apontado por Wesley (2008), que o foco dessas intervenções, segundo seus propositores, se restringiria às instituições estatais – primariamente a burocracia – com o intuito de aumentar

a eficiência e a integridade das mesmas. Um projeto limitado em escopo e técnico por natureza, portanto.

Além disso, temos a representação do perigo vindo do que até outrora era considerado o Terceiro Mundo, a possibilidade de reabilitação desses países mediante o uso de todo um instrumental analítico produzido pela mais moderna ciência ocidental e, em última instância, a exportação da democracia liberal mediante intervenção militar. Longe de ser consensual, a discussão em tela, após mais de dez anos dos atentados de 11 de setembro, ainda produz controvérsias consideráveis, sobretudo em função do que alguns consideram como “vilanização” da pobreza. Segundo Bilgin e Morton (2002, p. 56), ao tentar explicar as causas do fracasso, a maior parte dos estudos se foca no *“comportamento político de tais países e nas implicações desse comportamento sobre a segurança da ordem econômica liberal, sem questionar o contexto econômico no qual tais comportamentos estão incluídos”*.

Dito de outra forma, na literatura sobre fracasso estatal privilegiam-se os estudos sobre os efeitos desse processo, enfatizando a capacidade dos Estados Falidos atingirem os principais centros econômicos e políticos do planeta, ao mesmo tempo em que pouco se discutem as causas do fracasso. Tudo somado, tem-se que a culpa por boa parte dos problemas globais é de países como Somália, Afeganistão, Iraque, entre outros, cabendo ao Ocidente o papel de oferecer-lhes as soluções.

Todavia, uma série de estudos mais recentes procurou problematizar a visão tradicional sobre Estados Falidos, invertendo a lógica proposta pelas análises até agora revisados, e colocando em debate a “excepcionalidade” dos problemas atribuídos ao Terceiro Mundo, e também questionando o papel da representação do perigo na criação desta necessidade de reconstruções. É dessa literatura que trataremos a seguir, de modo a destacar as deficiências dos pressupostos e dos termos recorrentes no debate tradicional sobre o colapso e a reconstrução.

Para fins de sistematização das contribuições críticas, as dividiremos sob três rubricas: (1) as que questionam as formas de se identificar Estados Falidos e os perigos que viriam desses países; (2) abordagens que problematizam a forma como o discurso sobre o fracasso estatal é construído e



instrumentalizado; e (3) aquelas que questionam a maneira como as reconstruções vêm sendo encaminhadas e seus impactos sobre os países alvo. É importante ressaltar que essa divisão não visa esgotar todas as críticas já realizadas; nosso intento aqui é dar uma amostra das discussões já feitas, mostrar o potencial dessas abordagens e a renovação do debate intelectual sobre Estados Falidos e, a partir delas, destacar qual será a nossa contribuição para o corrente debate e como nos diferenciaremos do que já foi realizado.

## 2.1. A identificação dos Estados Falidos em questão.

Identificar e mensurar a fragilidade dos países é um dos principais pontos de divergência entre os analistas no debate sobre o fracasso estatal. Nesse tocante, certamente o trabalho mais conhecido é o *Failed States Index*, do periódico *Foreign Policy* e do *think tank Fund for Peace* que se propõe a ser *uma ferramenta crítica não apenas para destacar as pressões normais que os Estados enfrentam, mas também identificar quando estas pressões estão os levando para a o limite do fracasso* (FUND FOR PEACE, 2011, p.8). Um ponto que precisa ao menos ser apresentado são as cinco etapas pelas quais passa a construção de índices para a verificação da fragilidade estatal, seja ele o do *Fund for Peace* ou os demais que iremos revisar<sup>17</sup>. Ainda que índices como o *Failed States Index* não sejam críticos à ideia de Estado Falido, acreditamos ser importante destacar como tais ferramentas são construídas, apontando as divergências dentre os analistas sobre as maneiras mais precisas de se apreender o fracasso estatal.

Em primeiro lugar, há a **definição do conceito de base** (*background concept*), que consiste em fixar qual seria o entendimento dos formuladores do índice sobre o que seria fragilidade. Dessa forma, tendo-se em mente que fragilidade aqui se refere ao Estado, os índices procuram definir o que seria tal entidade para, a partir daí, procurar averiguar as fragilidades

---

<sup>17</sup> A explicação que segue sobre a construção dos índices sobre Estados Falidos está baseada nos trabalhos produzidos por Mata e Ziaja (2009) e Sanín (2011).

desse modelo. Teríamos desde definições minimalistas, relativas, sobretudo, à ideia do monopólio do uso legítimo da violência, até abordagens mais amplas, as quais incluem boa governança, democracia e provisão de serviços públicos. Muitas vezes existe uma teoria de base, implícita ou explícita, que informa que concepção de Estados os formuladores do índice adotaram.

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

A terceira etapa consiste na **obtenção de dados**, isto é, uma vez selecionadas as esferas que constituem um Estado, trata-se agora de recolher dados que caracterizariam tais esferas. Os dados a serem recolhidos podem ser de três tipos: *indicadores de entrada (input indicators)*, referentes à existência ou qualidade de condições estruturais e que podem ser exemplificados na existência de um aparato jurídico-legal, instituições e procedimentos democráticos. As perguntas postas por tais indicadores são em sua maioria de tipo “sim” ou “não” e fazem referência a, por exemplo: “existe uma divisão de poderes no país?” “O país ratificou as Convenções Internacionais de Direitos Humanos?”, dentre outras. O segundo tipo são os *indicadores de processo (process indicators)*, que medem os esforços para se alcançar determinado resultado. Dentre eles, podemos destacar porcentagem do PIB em gastos de saúde, porcentagem do PIB em gastos militares, relação professor-aluno em escolas primárias, entre outros. Por fim, o terceiro tipo são os *indicadores de resultados (output indicators)*, os quais procuram medir os resultados das ações, que incluem o número de mortes em combates no ano, índice de desemprego, entre outros.

Ainda referente aos dados, boa parte dos índices faz uso de quatro metodologias específicas para coleta dos mesmos. Temos, primeiramente, as

*estatísticas públicas (public statistics)*, coletadas pelos governos dos países, organizações internacionais e organizações não governamentais; em segundo lugar, os *dados produzidos por especialistas (expert data)*, os quais se ancoram na ideia de que algumas pessoas mais envolvidas em determinados processos são mais capazes de fazer julgamentos sobre tais eventos; e, finalmente, as *pesquisas de opinião (opinion polls)*, as quais procuram obter respostas de uma parcela representativa da população.

Dois problemas comuns nessas metodologias são as possibilidades de ocorrerem *erros randômicos*, aqueles que aparecem devido a grande quantidade de dados a serem obtidos, cujo exemplo mais comum seria quando em um questionário os entrevistados preenchem lacunas erradas, e *erros sistemáticos*, aqueles nos quais a mensuração não corresponde ao conceito ao qual deveria fazer referência. Um exemplo interessante seria a tentativa de se averiguar a capacidade estatal mediante a verificação de casas com saneamento básico; se em um país esta não é competência estatal, o dado seria assim claramente enviesado. Ademais, quando se trata de Estados Falidos, outro problema comum seria, por exemplo, determinar o que seria uma parcela representativa da população, como coletar dados primários sobre provimento de serviços, além do fato de que a fonte das informações pode ser bastante questionável, visto que o governo, fonte comum desses dados, está sendo questionado pela população e pelos construtores do índice.

A quarta etapa é o **cálculo dos índices**, ou seja, a quantificação do conceito. Para tanto, as diferentes escalas de dados (porcentagens e moedas, por exemplo) precisam ser padronizadas, ou seja, os valores desses dados são transformados em uma variação fixa de números, com um mínimo e um máximo definidos para que se possam comparar os países. A seguir, os dados são agregados, isto é, combinam-se os mesmos mediante operações matemáticas uma vez que não há apenas um indicador que possa ser usado para representar a fragilidade estatal. Dessa forma, os analistas usam vários dados que representam os atributos da fragilidade estatal e os combinam em um índice. A maior parte dos índices sobre Estados Falidos faz uso de dados compostos, ou seja, aqueles que se embasam em diferentes atributos e são,

portanto, multidimensionais. Podem incluir no mesmo índice, dentre outras variáveis, o PIB, índices de mortalidade infantil e o número de homicídios<sup>18</sup>.

Um grande problema da agregação de dados em índices de fragilidade estatal refere-se à atribuição de um valor para cada setor sob avaliação. Para ilustrar o argumento, o exemplo que Sanín (2011) nos dá é esclarecedor: se compararmos duas variáveis que estão em setores diferentes do *Failed States Index*, como *fuga de cérebros devido a perseguição ou repressão* e *surto de violência política contra inocentes civis*, veremos que as mesmas são consideradas equivalentes em termos numéricos. Todavia, o que isso quer dizer? Poderíamos afirmar que, como bem o faz Sanín (2011, p. 30), *a repatriação de um (ou mais de um) cientista compensaria por um massacre de inocentes?* Assim, segundo o autor, nesse tipo de cálculo há um pressuposto implícito sobre a possibilidade de uma taxa de substituição entre as variáveis, mas em contextos sociais e políticos tal pressuposto não consegue se sustentar.

Por fim, a última etapa consiste na **visualização dos números**, que são comumente apresentados em rankings ou em mapas. A guisa de ilustração, segue a visualização proposta pelo *Failed States Index* de 2011, com as primeiras 15 entradas do ranking além da visualização cartográfica, dos mais estáveis aos em estado mais crítico<sup>19</sup>:

---

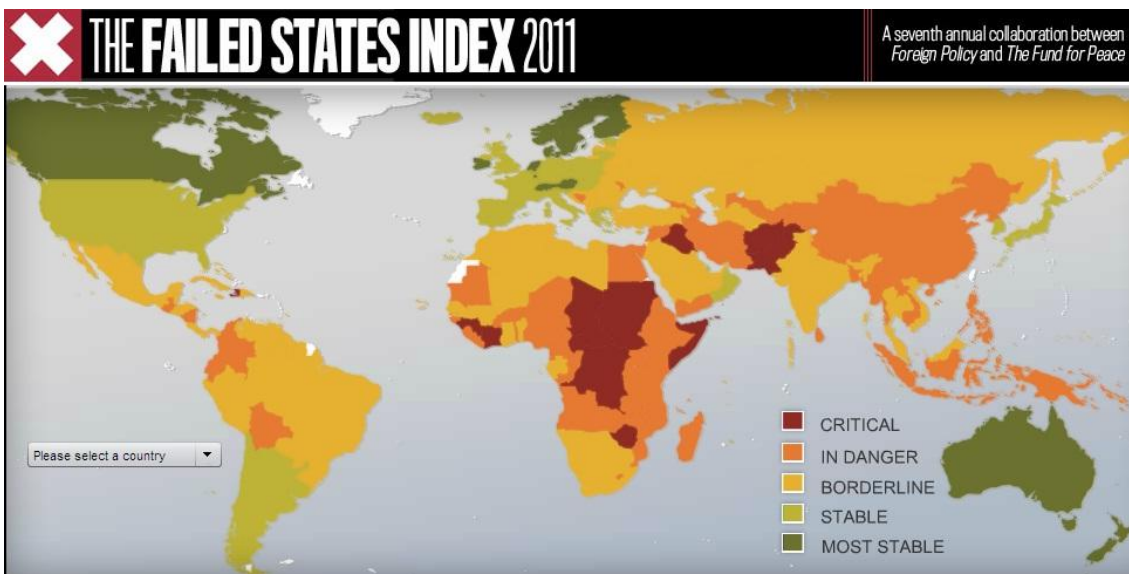
<sup>18</sup> Uma importante limitação técnica do cálculo dos índices dá-se quando o cálculo desconsidera o conceito de base. Se o conceito de base destaca que um elemento de suma importância para a compreensão da fragilidade é a falta de segurança, um método de agregação que combine além de dados primários sobre segurança, mas também dados de economia, política e programas sociais não seria aceitável, visto que as outras dimensões poderiam compensar a falta de segurança e distorcer a real posição do país no índice.

<sup>19</sup> Extraído de: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011\\_failed\\_states\\_index\\_interactive\\_map\\_and\\_rankings](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings). Acesso em 10/02/2012.

# THE RANKINGS

Complete Results | Methodology

YEARS:		2011	2010	2009	2008									
RANK	TOTAL	COUNTRY	DEMOGRAPHIC PRESSURES	REFUGEES / DIPS	GROUP GRIEVANCE	HUMAN FLIGHT	UNEVEN DEVELOPMENT	ECONOMIC DECLINE	DELEGITIMIZATION OF THE STATE	PUBLIC SERVICES	HUMAN RIGHTS	SECURITY APPARATUS	FACTIONALIZED ELITES	EXTERNAL INTERVENTION
1	113.4	Somalia	9.7	10.0	9.5	8.2	8.4	9.3	9.8	9.4	9.7	10.0	9.8	9.7
2	110.3	Chad	9.2	9.5	9.4	8.0	8.9	8.5	9.8	9.6	9.3	9.2	9.8	9.1
3	108.7	Sudan	8.5	9.6	9.9	8.2	9.1	6.4	9.4	9.0	9.7	9.6	9.9	9.5
4	108.2	Dem. Rep. of Congo	9.7	9.6	8.3	7.7	9.2	6.7	9.0	8.9	9.2	9.6	8.8	9.5
5	108.0	Haiti	10.0	9.2	7.3	8.9	8.8	9.2	9.4	10.0	8.0	8.4	8.8	10.0
6	107.9	Zimbabwe	9.3	8.2	9.0	9.3	9.2	9.0	9.3	9.0	9.2	9.0	9.6	7.8
7	107.5	Afghanistan	9.1	9.3	9.3	7.2	8.4	8.0	9.7	8.5	8.8	9.8	9.4	10.0
8	105.0	Central African Republic	8.9	9.6	8.6	5.8	8.9	8.1	9.1	9.0	8.6	9.7	9.1	9.6
9	104.8	Iraq	8.3	9.0	9.0	8.9	9.0	7.0	8.7	8.0	8.6	9.5	9.6	9.3
10	102.8	Ivory Coast	8.1	8.5	8.7	7.9	8.0	7.7	9.5	8.4	8.6	8.6	9.1	9.7
11	102.5	Guinea	8.2	7.7	7.9	8.3	8.4	8.6	9.4	8.7	9.2	9.3	9.2	7.6
12	102.3	Pakistan	8.8	9.2	9.3	7.5	8.5	6.6	8.6	7.3	8.7	9.4	9.1	9.3
13	100.3	Yemen	8.7	8.4	8.6	6.9	8.3	7.7	8.6	8.7	7.7	9.3	9.3	8.2
14	99.9	Nigeria	8.3	6.0	9.6	7.7	9.0	7.3	9.0	9.0	8.6	9.1	9.5	6.9
15	99.1	Niger	9.8	6.6	7.8	6.2	7.9	8.9	8.9	9.5	8.2	8.0	8.6	8.7



O *Failed States Index* possui algumas especificidades que merecem atenção. Primeiramente, a coleta dos dados é realizada pela própria equipe: além de dados primários adquiridos da Organização Mundial da Saúde, do Banco Mundial, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, os analistas, mediante um software denominado CAST (*Conflict Assessment System Tool*) fazem uma *análise de conteúdo* (content analysis) de relatórios e artigos de língua inglesa adquiridos por meio de uma organização de notícias chamada *Meltwater*. Em outras palavras, os relatórios e artigos são processados pelo software que, por meio da álgebra booleana, procura nos documentos informações sobre conflitos, violência e outras variáveis nos 177 países sob análise, com base em 12 indicadores<sup>20</sup>, separando as informações relevantes das irrelevantes.

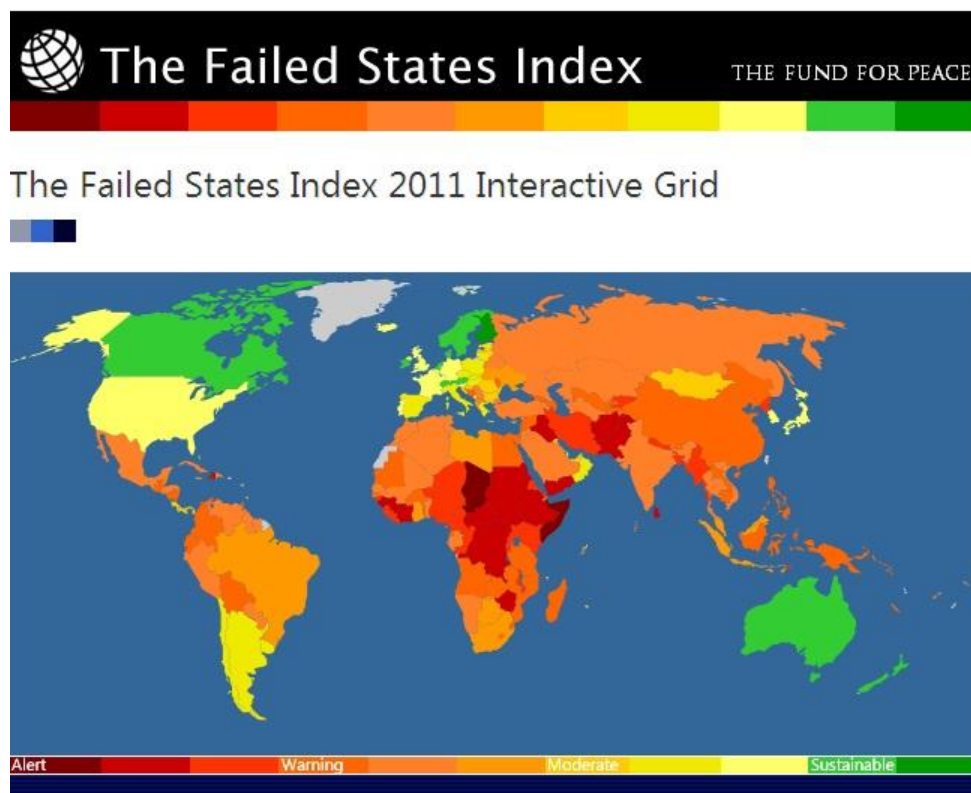
Dentre os problemas do índice, três se destacam: (1) a metodologia, os dados dos indicadores, as palavras-chave utilizadas nas buscas da análise de conteúdo, e possíveis erros de mensuração não são completamente descritos no site e na revista, o que impede, por exemplo, a replicação do índice por outros pesquisadores; (2) as publicações utilizadas nas análises de conteúdo restringem-se às de língua inglesa, ainda que traduções de outras fontes para o inglês estejam em planejamento; e (3) a categorização e a visualização são, no mínimo, controversas, para não dizer arbitrárias: enquanto na revista *Foreign Policy* os países são divididos em estados *crítico* (*critical*), *em perigo* (*in danger*), *no limite* (*borderline*), *estável* (*stable*) e *mais estável* (*most stable*), no site do *Fund for Peace*<sup>21</sup>, como podemos ver na figura abaixo, os mesmos são visualizados mediante os termos em *alerta* (*alert*), *em aviso* (*warning*), *moderado* (*moderate*) e *sustentável* (*sustainable*), o que pode acarretar em problemas de avaliação de países: se nos atentarmos para a

---

<sup>20</sup> Os indicadores sociais são: (1) pressão demográfica; (2) movimento de refugiados e de pessoas dispersas internamente; (3) legado de vingança por parte de facções internas; (4) fuga humana crônica e sustentável. Os indicadores econômicos são: (5) crescimento desigual entre os grupos da população; (6) declínio econômico acentuado e/ou severo. Os indicadores políticos são: (7) criminalização e/ou deslegitimação do Estado; (8) deterioração progressiva dos bens públicos; (9) suspensão ou aplicação arbitrária do Estado de Direito e violações de direitos humanos; (10) aparato de segurança operando como um Estado dentro de um Estado; (11) ascensão de facções de elites; e (12) intervenção de outros Estados ou de atores políticos.

<sup>21</sup> Extraído de: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011>. Acesso em 10/02/2012.

situação africana, no mapa da *Foreign Policy* há muitos países em situação crítica, enquanto que, no site do *Fund for Peace*, os mesmos países são vistos em situação de aviso.



Na época de sua publicação, o *Failed States Index* provocou debates acalorados, com críticas vindas das mais diferentes esferas. Por exemplo, o então embaixador colombiano junto à ONU e atual presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Luis Alberto Moreno, afirmou que seu país, a despeito dos problemas com grupos armados ilegais, é uma democracia pluralista caracterizada por uma sociedade civil politicamente ativa e por uma imprensa livre e que *listar a Colômbia como país em situação crítica seria ultrapassado e impreciso* (apud FOREIGN POLICY,

2005, p. 4). Nesse caso específico, e em outros similares<sup>22</sup>, a réplica dos idealizadores do índice calcou-se no fato de que o fracasso seria um fenômeno com várias dimensões e que a grande utilidade do *Failed States Index* estaria justamente no cruzamento dessas dimensões. Assim, apenas um governo democrático e estável não seria garantia de que um país poderia deixar de ser considerado falido.

Além de críticas à posição de determinados países no ranking, outros analistas procuraram questionar a metodologia utilizada, apontando suas deficiências e propondo novas formas de se pensar a fragilidade estatal. Em especial, uma das críticas mais constantes ao *Failed States Index* girou em torno dos indicadores escolhidos para se avaliar o desempenho dos países e como estes se relacionariam entre si. Goldstone (2008, p. 287) sintetiza esse problema ao afirmar que:

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

Assim, surgiram outros trabalhos também interessados em identificar Estados Falidos, mas que optaram por vias distintas e que merecem ser apreciados. Os trabalhos de David Carment e seus colegas do projeto *Country Indicators for Foreign Policy*, da *Canadian International Development Agency*, ainda que não questionem a conexão Estados Falidos - terrorismo, inovam ao propor uma nova forma de se pensar a fragilidade dos Estados, colocando os países sob análise num *continuum* de força/fraqueza, a partir de seus desempenhos em determinados indicadores. Criticando as abordagens que se restringem ora ao *nível macro* - que privilegiam as abordagens de mudança sistêmica e seus impactos nos Estados fracos -, ora o *nível intermediário* –

---

<sup>22</sup> Na mesma edição na qual encontramos a crítica do embaixador colombiano, temos também as objeções de autoridades de Costa do Marfim, Peru e República Dominicana à posição de seus países nesse mesmo ranking.



análises de cunho institucional, as quais centram suas atenções nas estruturas políticas e econômicas dos países – ora ao *nível micro* – as quais olham processos específicos, em especial a dinâmica de conflitos internos -, Carment (2003) avança a necessidade de abordagens que combinem todos os níveis, agregando métodos econométricos e pesquisas de campo<sup>23</sup>. Outra inovação dos trabalhos é a definição de fragilidade, agora vista de forma relacional e em graus, não em tipos. Segundo os autores:

Um Estado pode ser forte segundo um indicador e fraco de acordo com outro. Argumentamos que o referencial para compreensão da fragilidade estatal não deve ser o desempenho passado, presente ou futuro em termos absolutos mas sim em termos relativos vis-à-vis outros Estados em dado ponto. A mudança, que é compreendida ao examinarmos o desempenho relativo de um país, seja progressiva ou regressiva nos diz se um Estado está caminhando rumo ao fracasso ou se sua situação está melhorando. (...) Em suma, fragilidade não deve ser associada com um ponto final a partir do qual o país não pode piorar (CARMENT; SAMY, 2011, p.3).

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

O grupo liderado por Jack A. Goldstone, da *School of Public Policy* da *George Mason University* também procurou inovar a forma de se pensar a fragilidade estatal, privilegiando análises de cunho institucionalista, as quais procuraram mensurar como instituições dos países reagiram frente a desafios internos e externos. Iniciando seus trabalhos em 1994, sob o nome de *State Failure Task Force* e financiados pela CIA, Goldstone e seus colegas incluíram sob o guarda-chuva fracasso estatal 4 grandes eventos que indicariam grave instabilidade política:

---

<sup>23</sup> Diferentemente do *Failed States Index*, os trabalhos do grupo de Carment, em especial o relatório de 2006, avaliam os países segundo seus desempenhos em 10 áreas mediante o uso de 74 indicadores, em contraposição aos 12 indicadores do índice do *Fund for Peace* e da *Foreign Policy*. Os dados do grupo de Carment foram coletados mediante estatísticas públicas e análise de especialistas. A grande fraqueza do índice de Carment, de forma similar ao *Failed States Index*, é que a metodologia não está claramente apresentada na publicação.

- **Guerras revolucionárias:** embates entre o governo e grupos organizados que tentariam derrubá-lo;
- **Guerras étnicas:** conflitos entre o governo e grupos étnicos, religiosos ou minorias cuja meta seria mudar o *status quo*;
- **Mudanças adversas de regime:** mudanças abruptas na forma de governança, desde colapsos estatais, instabilidades políticas e transições de democracias para regimes autoritários;
- **Genocídios e politicídios:** políticas de governo que poderiam resultar na morte de grupos minoritários inteiros<sup>24</sup>.

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

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

---

<sup>24</sup> O banco de dados utilizado no relatório de 2000 incluiu 114 eventos ocorridos em diversos países com população acima de 500.000 pessoas do período de 1955 a 1998. Em trabalhos mais recentes, como os de 2008 e 2010, o banco de dados lista os eventos ocorridos até 2003.

Segundo Goldstone (2008), existem 5 caminhos principais que facilitariam a instabilidade política, aumentando as chances do fracasso, quais sejam: (1) a escalada de conflitos étnicos ou grupais, cujos melhores exemplos seriam Ruanda, Libéria e Iugoslávia; (2) predação estatal (*state predation*), caracterizada pela corrupção de recursos por parte das elites em detrimento de outros grupos, exemplificado pelos casos da Nicarágua, Filipinas e Irã; (3) rebeliões regionais ou guerrilhas, exemplificadas pela Colômbia e Vietnã; (4) colapso democrático, resultando em guerra civil ou golpe de estado, representados pelos casos da Nigéria e Nepal; e (5) sucessões ou crises em Estados autoritários como a Indonésia sob o governo de Suharto e o Irã sob o domínio do Xá Reza Pahlevi.

Outro ponto decisivo na discussão sobre Estados Falidos é a identificação de perigos que adviriam do interior desses países. De acordo com Aidan Hehir (2007), todo o empreendimento político e militar conhecido como Guerra ao Terror iniciado durante o governo George W. Bush ancorou-se em duas premissas principais, quais sejam: (1) haveria uma relação causal direta entre Estados Falidos e a proliferação do terrorismo internacional; e (2) governança democrática e reformas liberalizantes reduziriam a incidência do terrorismo. De forma semelhante, Nasser (2009, p. 116) argumenta que:

Como esse terrorismo constituía-se de redes transnacionais, procurou-se, então, situá-lo em um território, e, para isso, foi elaborada uma explicação que estabelecia uma íntima conexão entre grupos terroristas e Estados ou locais não-governados (*ungoverned spaces*), que, de algum modo, poderiam dar sustentação às suas ações ou que se mostrassem incapazes de se contrapor a eles. Sendo assim, operou-se uma estratégia que inseriu o fenômeno do terrorismo transnacional dentro das fronteiras do Estado, tornando possível uma ação militar nos moldes convencionais.

A carência de análises empíricas e a presença de generalizações simplistas na literatura que fracassariam em distinguir categorias distintas como Estados Fracos e Estados Falidos, e em explicar como países específicos podem ser associados com determinadas ameaças, são dois dos principais problemas identificados por Stewart Patrick (2007). Sem uma definição consensual, a tendência é agrupar Estados muito distintos num mesmo grupo,

subestimando não apenas as especificidades históricas e culturais, mas também os desafios particulares pelos quais cada um passa, resultando em soluções que seriam a princípio adequadas para todos os casos, mas que não lidariam de forma precisa com as peculiaridades de cada país.

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

Por fim, Patrick levanta três objeções normativas ao conceito: em primeiro lugar muitos países jamais alcançaram o status de Estados efetivos, ou seja, nunca conseguiram prover todos os bens que a literatura argumenta serem deveres dos Estados para com suas sociedades; em segundo lugar, ao apontar os problemas internos dos Estados Falidos como causa das ameaças transnacionais contemporâneas, ignora o fato de que muitos países considerados bem sucedidos contribuíram para a corrente situação daqueles vistos como frágeis e, por fim, esse enquadramento encorajaria políticas de reconstrução de Estado que privilegiariam regimes que garantissem a ordem e estabilidade em detrimento de democracias.

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

Assim, juntamente com Susan Rice, o autor propõe o *Index of State Weakness in the Developing World* (2009), o qual avalia 141 países vis-à-vis

suas capacidades no desempenho de funções relativas à segurança, política, economia e bem-estar social, avaliados mediante o uso de 20 indicadores<sup>25</sup>. No que tange à segurança, os indicadores procurariam avaliar se o Estado é capaz de manter a segurança para seus cidadãos e sua soberania ao longo do território. Uma segunda leva de indicadores julgaria em que medida o governo do país é legítimo e capaz, por meio da responsividade (*accountability*) do Estado para com seus cidadãos e se o mesmo governa de maneira efetiva e transparente. Com relação à economia, os indicadores analisariam a capacidade do país em garantir um ambiente econômico estável, a qualidade das políticas econômicas e das medidas regulatórias, a força do setor privado e a distribuição de renda. Por fim, o bem-estar social seria mensurado a partir de capacidade do Estado em garantir saúde, educação, acesso à água potável, entre outras variáveis.

A inovação do índice proposto por Rice e Patrick (2009) em contraposição ao *Failed States Index*, é a utilização de indicadores distintos para se mensurar o fracasso estatal. Segundo Patrick (2007), o *Failed States Index* privilegia indicadores relacionados ao risco de violência, não agregando de maneira satisfatória outras variáveis que permitiriam uma melhor compreensão das capacidades institucionais dos países. De acordo com Patrick (2007, p. 651), a partir da diferença entre capacidade institucional para se oferecer bens públicos e comprometimento governamental para se levar adiante esta mesma tarefa:

É possível diferenciar 4 grandes categorias de Estados: (1) aqueles com bom desempenho e com vontade e comprometimento; (2) Estados fracos mas com comprometimento; (3) Estados que possuem os meios mas que não tem comprometimento; e (4) aqueles os quais

---

<sup>25</sup> Os indicadores utilizados pelos autores para a área de segurança são os seguintes: *conflict intensity, political instability and absence of violence, incidence of coups, gross human rights abuses, territory affected by conflict*. Os indicadores para a área política são os seguintes: *government effectiveness, rule of Law, control of corruption, voice and accountability, freedom house*. No que tange à economia, os indicadores são: *GNI per capita, GNP growth, income inequality, inflation rate, regulatory quality*. Por fim, com relação ao bem-estar social, temos: *child mortality, primary school completion rate, undernourishment, access to improved water and sanitation, life expectancy*. A coleta de tais indicadores foi realizada por meio de estatísticas públicas de agências e organismos internacionais, tais como o Banco Mundial (economia), *Freedom House* (política), *Center for Systemic Peace* (segurança), *Political Instability Task Force* (segurança) e *Governance Matters* (política e segurança), pesquisas de opinião e análise de especialistas.

não possuem nem capacidade nem comprometimento para o exercício de suas tarefas.

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

Segundo Mata e Ziaja (2009), uma das grandes fraquezas do índice de Patrick e Rice é que, metodologicamente, não traz nenhuma inovação, seja na forma como os dados são coletados ou mesmo na criação de softwares. Ademais, podemos ainda destacar que o índice restringe-se aos países em desenvolvimento, e que apesar de ter sido uma escolha deliberada dos autores, traz consigo uma questão ética importante: apenas os países considerados fracos e em desenvolvimento merecem ser avaliados? Por fim, Sanín (2011, p. 35) aponta três grandes problemas dos índices sobre fragilidade estatal, porém, não exclusivos do índice de Rice e Patrick (2009):

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

Especificamente sobre a relação de causalidade entre Estados Falidos e a proliferação do terrorismo, destaca-se a contribuição de James Piazza que desde 2006 envida esforços para encontrar quais seriam os principais determinantes para emergência de grupos terroristas. No trabalho de 2006, mediante análises de regressão múltipla e tendo como variáveis dependentes os incidentes terroristas e o número de vítimas em 96 países de 1986 a 2002, o autor procurou encontrar a importância de variáveis como pobreza, desnutrição, desigualdade de renda, desemprego, baixo crescimento econômico como determinantes do terrorismo<sup>26</sup>. Todavia, segundo o autor, variáveis como o tamanho da população, diversidade étnica e religiosa, repressão estatal e o sistema partidário, em suma, a forma como a estrutura estatal lida com questões relativas à oportunidade de acesso ao aparato político e à formulação de políticas públicas, são mais significativas do que os fatores econômicos acima arrolados, refutando assim a ideia de que pobreza e terrorismo estão intimamente ligados.

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

Os resultados fracassam em fornecer suporte para as duas hipóteses testadas neste estudo: que países democráticos são negativamente relacionados com a incidência do terrorismo internacional; e que políticas econômicas pró-mercado são negativamente relacionadas com a incidência do terrorismo internacional. Os resultados batem de frente com os pressupostos que alicerçam a atual política contra-terrorismo dos EUA – que o terrorismo é produto de sistemas políticos e econômicos iliberais – e apontam para população, estabilidade política e possivelmente fatores relacionados à demografia religiosa como mais importantes na previsão e prevenção do terrorismo (PIAZZA, 2008, p. 83)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Os dados utilizados pelo autor são o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pela ONU para o relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o coeficiente de GINI, índice criado para mensurar a desigualdade na distribuição de renda; o PIB dos países sob análise; além das taxas de inflação e desemprego dos mesmos e o número de calorias ingeridas por dia nesses países. Essa última variável, segundo Piazza, seria importante para ajudar na verificação de se a associação pobreza-terrorismo é válida, visto que em países com pouca ingestão de calorias indicaria baixa estabilidade alimentar e a possibilidade de altos índices de inanição e fome.

<sup>27</sup> Mediante análises estatísticas, Piazza (2008) relaciona os atentados terroristas ocorridos entre 1986 e 2003, compilados na publicação *Patterns of Global Terrorism* do departamento de

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

Primeiro, a falta de qualquer relação entre o grau de fracasso de um Estado e o número de grupos terroristas ali baseados; segundo, a pouca diferença no número de incidentes de terrorismo nos países alocados nas primeiras 20 posições do Índice de Estados Falidos [por exemplo, 11 estados listados na Tabela 3 (Estados Falidos e Terrorismo) – República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Chade, Haiti, Guiné, Libéria, República Centro-Africana, Coreia do Norte, Burundi, e Serra Leoa – juntos totalizam 8 fatalidades durante o período de 1998-2006 e não possuem nenhuma Organização Terrorista Internacional]; terceiro, a presença de números significativos de Organizações Terroristas Internacionais em Estados que a princípio não poderiam ser avaliados enquanto fracassados, sendo até considerados como democráticos (HEHIR, 2007, p. 317).

Com raciocínio semelhante, Newman (2007) avalia a causalidade entre Estados Falidos e terrorismo ao comparar as organizações terroristas consideradas mais perigosas vis-à-vis os países a partir dos quais elas surgem e operam, procurando identificar possíveis padrões ou correlações entre o *habitat* dos terroristas e tipos de países. Também compara uma amostra de países usualmente considerados fracos ou falidos<sup>28</sup> e a quantidade de atentados terroristas que ocorreram em seus territórios. A primeira comparação capacitaria Newman a afirmar que grupos terroristas apresentam operações mais significativas em países democráticos e nos quais o governo consegue projetar poder sobre o território; a segunda, por sua vez, mostraria que a despeito de baixo desempenho na provisão de bens públicos e na proteção de

---

Estado dos EUA com quatro variáveis que medem a liberdade política e econômica de um país, criados pela *Freedom House*, pela *Heritage Foundation* e pelo *Frasier Institute*.

<sup>28</sup> Os países analisados por Newman (2007) são: Angola, Butão, Burkina Faso, Camboja, Camarões, República Centro Africana, Chade, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Quirguistão, Laos, Libéria, Mianmar, Nigéria, Papua Nova Guiné, Ruanda, Serra Leoa, Tajiquistão, Togo, Uganda e Zimbábue.



direitos humanos, países fracos ou falidos não apresentam necessariamente atividades terroristas em seus territórios. Assim, o autor assevera que não há relação conclusiva entre terrorismo e Estados Falidos: apesar de grupos terroristas operarem a partir de alguns países considerados frágeis, a maioria desses países não possui atividade terrorista significativa.

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

Outra importante crítica à forma como os Estados Falidos foram identificados é apresentada por Pinar Bilgin e Adam David Morton (2007). Segundo os autores, a excessiva preocupação da literatura tradicional com os supostos sintomas do fracasso estatal, em especial a proliferação de grupos terroristas em Estados Falidos, impede uma análise pormenorizada sobre as condições estruturais que levariam os países ao fracasso. Assim, Bilgin e Morton (2007) chamam as análises sobre segurança internacional após o 11 de setembro e que versam sobre Estados Falidos de *externalistas e reducionistas*: *externalistas* por não incluírem na análise o impacto que a globalização e o capitalismo hodierno teriam nos países, não abordando de forma adequada como os Estados influenciam e são afetados por esses processos<sup>29</sup>; e *reducionistas* porquanto reduzem as ameaças à segurança ao terrorismo.

---

<sup>29</sup> Quando tratados, a globalização e a atual conjuntura do capitalismo internacional são vistos na maioria das vezes como meios que facilitam o trânsito e a proliferação de ameaças como o terrorismo, e não como causadores dessas ameaças.

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

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

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

Em segundo lugar, a visão de que Estados considerados fracos ou falidos seriam incubadores das ameaças contemporâneas à paz e segurança internacional, em especial o terrorismo, também é tensionada, principalmente pelos estudos positivistas que procuraram testar empiricamente tal premissa. Parte dos autores apresentados na corrente seção, a despeito das metodologias distintas, chegou a conclusões no mínimo semelhantes: não é possível fazer afirmações conclusivas sobre a associação entre Estados considerados fracos ou falidos e a proliferação de grupos terroristas. Por fim, nota-se uma ausência de análises historicizantes sobre a situação dos países subdesenvolvidos, optando-se por uma comparação, muitas vezes implícita, entre o que seria um Estado bem-sucedido e o que está faltando no Terceiro Mundo. Ou seja, discutem-se muito as instituições e o tipo de governo que não estariam presentes, mas esquece-se de averiguar que relações sociais e formas de domínio realmente existem, subsumindo todos esses processos pelos conceitos de anarquia, caos social e falência estatal.

## **2.2 O discurso sobre Estados Falidos em questão.**

Ao tentar avaliar a influência do conceito de Estados Falidos após seu surgimento em meados da década de 1990, Roland Paris (2011) argumenta que o sucesso do termo em penetrar e fixar-se nas discussões políticas deveu-se muito mais à maneira como a ideia de fragilidade estatal foi utilizada para se compreender os novos problemas de segurança internacional do que propriamente aos achados empíricos da nascente literatura sobre o tema. O autor sugere que o termo surge em grande medida em função da necessidade de se entender um ambiente internacional ainda carente de categorias analíticas que substituíssem aquelas criadas no período da Guerra Fria, mas que agora tinham seus valores heurísticos questionados. Assim, o conceito veio primeiro; a literatura empírica surgiu depois. Tal fato é ainda mais patente à luz da literatura produzida pós-11 de setembro, visto que uma parte considerável dos analistas, tais como Fukuyama (2005) e Rotberg (2003;

2004), não hesitou em classificar países como falidos e associá-los à proliferação de diversos problemas internacionais, a despeito de análises mais aprofundadas sobre esta relação.

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

Tais pressupostos mostrariam o caráter eurocêntrico das análises sobre a situação dos países do Terceiro Mundo porquanto suas experiências são sempre vistas de forma depreciativa à luz da trajetória europeia e terminam por direcionar o debate para perguntas do tipo “por que países africanos, latino-americanos e asiáticos não conseguiram – e ainda não conseguem - emular Europa e EUA?”. Destarte, uma seara de investigação interessante é aquela voltada para a análise dos sentidos atribuídos ao termo Estado Falido e as ameaças que viriam de seu interior. Conforme Newman (2009, p. 437):

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

A partir dessa constatação, é possível identificar uma segunda corrente de estudos críticos, a qual problematiza a forma como o conceito de Estado Falido foi construído e vem sendo instrumentalizado. Em outras palavras, esses estudos focalizam quais pressupostos estariam implícitos na terminologia, em que circunstâncias o conceito seria usado, e quais os impactos acadêmicos e políticos dessa utilização, questionamentos estes nada desprezíveis, embora pouco trabalhados pelo *mainstream* acadêmico e político. Para tentar ilustrar essas críticas, acreditamos ser possível diferenciá-las entre aquelas informadas por perspectivas pós-modernas/pós-estruturalistas e pós-colonialistas, que salientam que o conceito contribui para produção de dicotomias que se propõem autoevidentes; e outras que apontam o uso arbitrário e político do conceito por autoridades governamentais e as consequências problemáticas dessa utilização.

Boa parte das análises interessadas na questão da representação e atribuição de sentidos aos chamados Estados Falidos ancora-se em pressupostos das abordagens pós-modernas/pós-estruturalistas de Relações Internacionais<sup>30</sup>, em especial no tratamento dado por essas perspectivas sobre a relação entre discurso e realidade. De forma geral, inspirados em trabalhos de Michel Foucault e Jacques Derrida, as análises a serem revisadas argumentam que os sujeitos, objetos e as relações entre os mesmos e que constituiriam a realidade só se tornam inteligíveis mediante a estruturação de campos discursivos. Em outras palavras, a realidade não poderia ser compreendida como exógena ao indivíduo e passível de ser acessada sem qualquer interpretação.

Teríamos, portanto, uma ruptura com a concepção representacionista da linguagem, afastando-se da ideia de que a linguagem seria única e exclusivamente um reflexo das condições materiais e/ou ideacionais da sociedade. Parte-se agora do pressuposto do real como resultado de práticas discursivas, não possuindo fundação ontológica e sendo produto de relações de poder, as quais dariam forma e sentido ao mundo

---

<sup>30</sup> Não é nosso objetivo reconstruir todo o percurso das abordagens pós-modernas/pós-estruturalistas na área de Relações Internacionais. Para uma revisão específica sobre o impacto do pós-modernismo/pós-estruturalismo em Relações Internacionais, sugerimos Nogueira e Messari (2005) e Resende (2010).

mediante a linguagem e teriam consequências práticas, possibilitando e legitimando determinadas ações ao passo que também desautorizariam outras.

O estudo das práticas discursivas, portanto, não almeja revelar a verdade que até então estaria obscurecida, mas sim verificar como certas representações embasam a produção do conhecimento e de identidades e como essas mesmas representações tornam determinados cursos de ação possíveis. Moreno (2011, p. 21) sintetiza bem o impacto que as análises pós-modernas/pós-estruturalistas teriam sobre o conceito Estado Falido:

(...) ao qualificar determinados Estados como “em ruínas”, “falidos”, ou pelo menos como representações imperfeitas do Estado moderno e suas populações como “atrasadas”, “primitivas”, “guerreiras”, a literatura não está empreendendo um mero esforço inocente de melhor compreensão destes Estados e das suas sociedades, mas está produzindo aquilo que deve ser governado, disciplinado e modernizado e, desse modo, criando as condições de possibilidade para as “novas” operações de paz da ONU.

Nessa linha, podemos destacar inicialmente as críticas endereçadas ao trabalho de Robert Jackson sobre os *Quase-Estados*. De acordo com Roxanne Lynn Doty (1996), o livro de Jackson, assim como seus artigos com Carl Rosberg, procura mostrar que, a despeito da situação africana, é ainda possível distinguir o que seria a soberania genuína. Assim, os textos tentariam reafirmar a real essência da soberania a partir de uma justaposição entre um tipo diferente e inferior de Estado, o *Quase-Estado*, e aqueles considerados Estados plenos. Para tanto, Jackson afiançaria seu argumento em uma série de oposições, dentro das quais se destacam os conceitos de soberania positiva e negativa, as quais não seriam neutras, mas sim hierárquicas, uma vez que um dos termos é sempre algo problemático e desviante enquanto o segundo seria visto como bom e natural.

Desse modo, segundo a autora, a figura do *Quase-Estado* criada por Jackson, ao mesmo tempo em que tentaria prover inteligibilidade para a situação africana, reafirmaria o ideal de soberania, o qual poderia ser encontrado apenas nos Estados plenos. Da argumentação proposta por Jackson temos que a sobrevivência dos Estados africanos se deve

sobremaneira ao beneplácito internacional, e, a partir dessa leitura, torna-se no mínimo improvável e contraintuitivo verificar se o próprio sistema internacional não seria ao menos parcialmente responsável por gerar as condições que dão origem aos *Quase-Estados*.

Na mesma linha, Siba N. Grovogui (2002, p. 321) contesta a visão de Jackson sobre os Estados africanos. Segundo o autor, a compreensão de Jackson sobre a soberania na África estaria equivocada pois:

Primeiro, ele [Jackson] se foca nas instâncias domésticas da soberania reduzindo a análise empírica de seu estudo a uma crônica sobre o desempenho do Estado africano. Assim, minimiza a importância que os mecanismos de governança global tiveram sobre as capacidades dos Estados durante a descolonização. Estes mecanismos se originaram a partir de arranjos políticos e legais que formataram, de um lado, as atividades dos agentes operando dentro das estruturas e dos territórios coloniais e, de outro lado, o Estado pós-colonial. Segundo, Jackson dispensa dois elementos importantes das reivindicações africanas para a soberania. O primeiro é que a vasta maioria dos africanos esperavam que a descolonização eliminasse as estruturas materiais de subordinação política e econômica da ordem internacional pós-colonial. Ademais, os anticolonialistas esperavam efetiva participação nas (e não contínua exclusão da) estruturas de tomada de decisão dos mecanismos de governança global. Jackson e analistas da mesma opinião ignoraram as desigualdades estruturais do sistema internacional contemporâneo para explicar a capacidade de agência africana após a descolonização. Na medida em que imputam responsabilidade aos africanos, estes teóricos ignoram o papel que a Europa e o Ocidente tiveram no desenvolvimento das estruturas coloniais e no estabelecimento das bases para o Estado pós-colonial na África.

Por conseguinte, tais equívocos de Jackson contribuíram para perpetuação de dois erros comuns sobre a soberania no Ocidente e na África. O primeiro erro, consoante Grovogui (2002), é a visão de que os países ocidentais possuem certa coerência orgânica gerada por uma combinação intencional entre Estado e nação e um demonstrado desejo de se manter essa relação. O segundo erro seria a ideia de que a soberania dos Estados pós-coloniais seria um desvio das normas ocidentais, culminando na visão de que os países africanos só se manteriam devido à soberania negativa, outorgada a eles pelo Ocidente, o que paradoxalmente criou no sistema internacional um novo tipo de moralidade que daria suporte a governos ilegítimos, desorganizados e corruptos, situação esta que só seria revertida a partir do

momento em que a soberania africana fosse subjugada para se assegurar a estabilidade política, a justiça econômica, os direitos humanos, entre outros.

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

Impedir o fracasso estatal não é simples como consertar um telhado com vazamentos de uma casa, no qual a tecnologia é conhecida e a questão giraria em torno de se aplicar corretamente as soluções. É mais como tentar curar um câncer, uma vez que no estado atual do conhecimento, não sabemos precisamente como prevenir ou curar cada caso. Contudo, podemos sugerir algumas diretrizes gerais para uma abordagem global (*grifo nosso*)<sup>31</sup>.

Assim, por meio dos estudos dos casos do Camboja e dos territórios que outrora fizeram parte da Iugoslávia, Hugues e Pupavac (2005) argumentam que a noção de Estado Falido, além de fixar a culpabilidade dos conflitos nas sociedades em questão, dá a entender que a razão de ser desses mesmos conflitos pode ser encontrada em predisposições inatas das populações desses países à violência. Esse paradigma terapêutico, segundo terminologia das autoras, caracterizaria as populações de Camboja e Iugoslávia como traumatizadas e brutalizadas, o que explicaria o fracasso estatal, ao mesmo tempo em que retiraria o foco das influências políticas domésticas e internacionais sobre a constituição do Estado nessas regiões, permitindo que a soberania fosse-lhes negada, uma vez que cambojanos e os povos da ex-Iugoslávia ora seriam percebidos como passivamente à espera de

---

<sup>31</sup> A analogia com doenças e morte não é privilégio de Goldstone (2008). Por exemplo, em 1995 Zartman chamava o colapso estatal de uma *doença degenerativa de longo prazo* (ZARTMAN, 1995a, p. 8) enquanto Krasner e Pascual (2005, p. 155) diziam que os elementos do fracasso estatal assemelham-se a *folhas mortas que se acumulam em uma floresta*.



ajuda externa, ora como não confiáveis para liderarem os seus próprios processos de reconstrução.

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

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

São também dignos de nota os trabalhos que, amparados em *insights* da literatura pós-colonialista<sup>32</sup>, problematizam a caracterização

---

<sup>32</sup> Novamente, não é nosso objetivo reconstruir todo o percurso teórico e histórico do pós-colonialismo nas Ciências Humanas ou mesmo em Relações Internacionais. Para uma revisão dessa literatura, remetemos os interessados à Krishna (2009) e Young (2008).

corrente dos chamados Estados Falidos. Dentre os pressupostos pós-colonialistas, que informaram teoricamente as análises em questão, alguns semelhantes àqueles das abordagens pós-modernas/pós-estruturalistas, destaca-se a ideia de que a produção do conhecimento ou das representações é inseparável de questões relativas ao poder, e a de que o mundo social não é um objeto inerte à espera de uma descrição imparcial, objetiva e desinteressada: pelo contrário, conforme nos diz Krishna (2009, p. 73), as representações sobre a realidade dependem sobremaneira de questões relativas a quem descreve, de onde partem as descrições, quais são os interesses dos responsáveis pelas descrições, entre outros pontos.

Em sua obra clássica, *Orientalismo*, Edward Said (1979) argumenta que o conhecimento ocidental sobre as sociedades orientais, em especial as muçulmanas, não pode ser dissociado do fato de que foram potências europeias quem conquistaram e colonizaram tais regiões e que os colonizadores acreditavam na sua superioridade inata sobre os colonizados. Os conhecimentos produzidos nessas circunstâncias eram menos representações empiricamente verificáveis sobre essas sociedades e mais observações possibilitadas pelo uso da violência e que permitiram a exploração e o domínio sobre esses povos e que ao descreverem o Outro oriental na maioria das vezes de forma pejorativa contribuía para a construção do Eu ocidental como o seu contrário, sempre adjetivado como superior.

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

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

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

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

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

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

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

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

Diferente das análises discutidas anteriormente, as quais questionam o conceito de Estado Falido por meio de afinidades teórico - epistemológicas - em especial a atenção dispensada à importância das práticas discursivas para a constituição do sentido do fracasso estatal -, o que une a

segunda linha de críticas ao discurso do fracasso estatal é a ênfase dada às consequências da utilização política dessa terminologia. A preocupação maior agora é questionar as circunstâncias em que o termo é utilizado e destacar que tal uso reflete interesses políticos de determinados atores.

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

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

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

condições mais propícias para negócios. Classificar (ou não) Estados como falidos seria um meio para delinear repostas políticas consideradas mais adequadas para esses países.

Nos casos de Afeganistão e Somália, Bøås e Jennings (2007) argumentam que prevaleceu o enquadramento securitário, ou seja, a situação de tais países foi percebida como ameaça aos interesses norte-americanos, resultando em respostas militares para as duas conjunturas. No Afeganistão, os autores destacam que o regime do Talibã controlou boa parte do território do país, conseguindo até combater o cultivo de ópio; todavia, o que levou o regime do Talibã a cair e ser considerado falido não foi uma situação de fracasso estatal, e sim a intervenção dos EUA após os atentados de 11 de setembro de 2001. Os autores não desconsideram os argumentos humanitários para a derrubada do Talibã; o problema é que estes mesmos argumentos só foram formalmente verbalizados após os atentados, quando os interesses norte-americanos, que até o final da década de 1990 não divergiam dos do Afeganistão<sup>33</sup>, mudaram a partir da conexão entre Bin Laden e o Talibã. Com relação à Somália, os autores argumentam que apesar de ser considerado um país fracassado desde o início da década de 1990, o conceito foi operacionalizado em 2006, quando as *Islamic Court Unions* (ICU) estavam conseguindo estabilizar porções consideráveis do território somali.

Por outro lado, nos casos de Sudão e Nigéria, países considerados fracassados segundo parte significativa de analistas, as respostas foram distintas. No caso do primeiro, as jazidas de petróleo existentes e a presença chinesa no país funcionariam como um eficiente escudo contra o enquadramento securitário para a situação sudanesa. Com relação à Nigéria, apesar da circunstância precária no entorno do delta do rio Níger, principalmente pobreza e desemprego, combinados com problemas ambientais, crime e corrupção, tratar o país como falido não é do interesse de potências ocidentais visto que, além das reservas de petróleo, o governo de Abuja é visto como parceiro confiável e potência regional numa porção do

---

<sup>33</sup> Rashid (2001) afirma que após a chegada do Talibã ao poder, os EUA iniciaram conversações com o regime tendo em vista a passagem de oleodutos pelo país, além de perceberem o novo governo como um importante contraponto ao Irã na Ásia Central.

continente africano vista como bastante problemática. Bøås e Jennings (2007, p. 483) concluem afirmando que *situações de Estados Falidos são ora definidas como ameaças e outras vezes não: o ponto crucial é que o conceito e o termo em si não jogam qualquer luz sobre a questão da segurança humana nos países em questão.*

Em linha similar, Nasser (2009) aponta para o fato de que o termo Estado Falido tem se tornado um expediente conveniente para que as grandes potências, em associação com empresas multinacionais, possam intervir nesses territórios e assim facilitar o acúmulo de riquezas mediante a exploração de recursos naturais, o que atualmente resulta num envolvimento cada vez maior de países como EUA, Rússia e China nos conflitos internos, ora disputando recursos, ora apoiando militarmente as facções em conflito. No caso da estratégia norte-americana para a África, por exemplo, Nasser chama a atenção para o fato de *think tanks* influentes no governo, como o *Council on Foreign Relations*, destacarem a necessidade de se ampliar o papel das forças militares do país e assim vigiar e controlar as fontes energéticas e os sistemas de distribuição do continente africano frente a vazios de poder e ameaças como o terrorismo, características do fracasso estatal.

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

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

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

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

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

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



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

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

Em sua reflexão sobre Estados Falidos, os autores utilizam o conceito habermasiano de discurso ético, o qual se refere às regras que embasariam e legitimariam um debate assim como as decisões tomadas após o mesmo<sup>34</sup> que, nas palavras de Linklater (2007), definiriam *a priori* o formato do processo de tomada de decisões mas não a natureza da decisão a ser alcançada. Dito de outra forma, a ética de um debate estabelece os procedimentos dos debates para que indivíduos possam expressar as suas demandas e diferenças morais e assim resolvê-las, quando, possível, mediante a força do melhor argumento. Não almeja predizer ou condicionar o resultado final, mas, ao mesmo tempo em que aponta os critérios formais que precisariam ser satisfeitos, também convidaria os participantes a refletirem

---

<sup>34</sup> Em Relações Internacionais, certamente um dos grandes interlocutores de Habermas é Andrew Linklater, que faz uso da teorização do autor para repensar temas como as transformações do Estado frente à globalização e a possibilidade de uma ética internacional. Para maiores detalhes, remetemos os interessados à Linklater (1998 e 2007).

sobre que estruturas e crenças obstruem a concretização do diálogo aberto. Com esse ponto de partida, Chapaux e Wilen identificam dois tipos de ética dentro da política internacional.

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

Essa distinção é importante para o intento dos autores, pois, a despeito de formalmente as decisões dentro do PBC serem tomadas via consenso, ou seja, todos em tese teriam o mesmo peso, o que se observa é a consolidação de uma *ética de capacidade*: mediante os relatórios das discussões sobre os casos do Burundi e Serra Leoa, seria possível verificar uma oposição cada vez mais patente entre países considerados bem-sucedidos e aqueles vistos como fracassados e, conseqüentemente, uma tendência a considerar legítimo que países vistos como mais capazes impusessem suas decisões sobre a reconstrução de terceiros, decisões estas que afetariam mais diretamente as populações de Burundi e Serra Leoa, mas cujo plenipotenciário no PBC não teria como influenciar o conteúdo. Segundo os autores, incorrer-se-ia no risco de que países considerados incapazes não teriam o que dizer sobre sua própria reconstrução, quaisquer que fossem os objetivos a serem alcançados ou mesmo onde os recursos a serem investidos deveriam ser alocados, devido ao tipo de ética dominante no PBC.

## 2.3. As Reconstruções de Estados em questão.

Conforme já dito na primeira seção do corrente capítulo, a literatura ortodoxa sobre reconstrução de Estados privilegiou análises que almejaram fazer um levantamento de casos, diagnosticando acertos e possíveis equívocos das operações e caracterizando-se muitas vezes num compêndio de lições aprendidas, procurando assim auxiliar na criação de uma memória institucional que pudesse posteriormente informar missões. Por conseguinte, em sua grande maioria os trabalhos produzidos foram formatados como estudos de casos de intervenções específicas (DURCH, 1993; 1996) ou que, a partir de análises anteriores, arrolavam as principais dificuldades em campo e apresentavam recomendações aos atores responsáveis pelas missões (CAPLAN, 2005; DOBBINS ET AL, 2007). Apesar das diferenças de formato, a intenção dos autores é similar, e pode ser sintetizada pelas palavras que Dobbins e colaboradores (2007, p. vii) utilizam para justificar seu trabalho<sup>35</sup>:

Cada nação a ser reconstruída pode ser única, mas os reconstrutores possuem um número limitado de instrumentos nos quais confiar. Estes são na maioria das vezes os mesmos de uma missão para a outra. Este guia está organizado ao redor dos principais componentes utilizados em todas as missões para se reconstruir Estados, incluindo soldados, policiais, administradores civis e peritos em reformas políticas e desenvolvimento econômico. O guia descreve como os contingentes são recrutados e mais bem organizados, qual a quantidade de cada componente para as missões assim como por quanto tempo eles serão necessários e se foram bem empregados em operações passadas. (...) O objetivo não é sugerir que reconstruir Estados pode ser reduzido a algumas fórmulas simples ou que o sucesso depende simplesmente da mistura de determinados componentes. Todavia, combinar aspirações com recursos é essencial para o sucesso. Este guia almeja ajudar nesse processo.

À luz da clássica distinção proposta por Robert Cox (1981), podemos afirmar que tais estudos possuem um caráter de *resolução de problemas*, ou seja, a proposta é verificar a partir da experiência em campo

---

<sup>35</sup> Este trabalho de Dobbins et al (2007), também fruto da série de estudos produzidas pela RAND Corporation sobre *nation-building*, é uma continuidade das análises sobre as operações lideradas pelos EUA (DOBBINS ET AL, 2003) e pela ONU (DOBBINS ET AL, 2005) e ganhou o sugestivo título de *The Beginner's Guide to Nation-Building*.

como a operacionalização das missões pode ser incrementada, facilitando a concretização dos objetivos finais que, hodiernamente, seriam o fim das hostilidades, a estabilização dos países e a instauração de um regime democrático-liberal, coroada com a realização de eleições. Embora seja um intento nada desprezível, esse tipo de investigação não questiona, por exemplo, como pretende uma vertente da teoria crítica, se as causas dos conflitos em questão não seriam intrínsecas ao funcionamento do sistema capitalista internacional, ou se as operações de paz e as correntes reconstruções de Estado não contribuiriam para a manutenção da atual ordem internacional. Jakobsen (2002, p.p. 267-268), ao avaliar os estudos sobre operações de paz argumenta que:

Não é surpreendente que a mudança dramática no número e na natureza das operações de paz da ONU no decorrer dos anos 1990 tenha produzido uma avalanche de publicações discutindo suas implicações operacionais. O que é realmente surpreendente é a quase completa ausência de publicações procurando explicar por que tais mudanças ocorreram. Dois fatores provavelmente explicam tal falta de interesse. Uma é a preocupação com assuntos práticos e estudos de caso que sempre caracterizaram o estudo de operações de paz. Certamente o campo tem sido criticado por não ser teórico e por falhar em não proporcionar *insights* relevantes para outras áreas da Ciência Política. O segundo fator é o amplo pressuposto de que a transformação nas operações de paz pode ser explicada unicamente pelo fim da Guerra Fria.

Em rota semelhante, Paris (2002) afirma que ao privilegiar as implicações operacionais que as transformações do contexto internacional pós-Guerra Fria impuseram às operações de paz - em especial as chamadas operações de *peacebuilding*<sup>36</sup>, as quais almejam, além de encerrar os conflitos, criar as condições para uma paz duradoura dentro dos Estados – a maior parte dos estudos sobre o tema negligenciou, por exemplo, os pressupostos ideológicos dessas empreitadas. Para além de um mero exercício de resolução de conflito e um fenômeno que surgiria em reação às chamadas Novas Guerras ou mesmo aos Estados Falidos, as transformações das operações de paz após a Guerra Fria seriam reflexo de uma conjuntura maior, a qual

---

<sup>36</sup> Para fins de destaque, o termo *peacebuilding* utilizado por Paris e pelos demais autores a serem apresentados nessa seção corresponde à definição apresentada no *Brahimi Report*, de 2000, e já referenciado na nota de rodapé 9 do corrente capítulo.

procuraria globalizar um modelo de governança doméstica – a democracia liberal – do centro para a periferia do globo.

Na esteira de questionamentos como os até aqui apresentados, um conjunto significativo de autores procurou verificar o que uma análise mais pormenorizada sobre as características das operações de paz poderia dizer sobre a natureza do sistema internacional e como estas estariam replicando um modelo de governança doméstica e internacional. Dentre os principais pontos a serem questionados, portanto, destacam-se indagações sobre a ideia de que as operações de paz seriam ferramentas imparciais vis-à-vis o corrente ordenamento internacional e que para se alcançar a paz em situações pós-conflito seria imprescindível criar um ambiente que se coadunasse com os ditames dessa mesma ordem.

Além de perguntas como “por que algumas missões são mais bem sucedidas do que outras” ou “como melhorar a operacionalização das mesmas”, Paris (2000; 2002) destaca a importância de se problematizar a existência das operações de paz ao invés de simplesmente tomá-las como algo dado, como um mero exercício técnico de resolução de conflitos. Em trabalho bastante influente, o autor argumenta que as operações de paz que buscam estabilizar situações pós-conflito levam consigo uma visão específica de como os Estados deveriam se organizar, baseados nos princípios da democracia liberal e da economia de mercado.

Assim, Paris (2002) faz um paralelo entre as correntes operações e as missões civilizadoras da era colonial: a despeito do abandono de uma linguagem retrógrada que contrapunha civilizados e bárbaros, hoje as missões ancorar-se-iam na crença da superioridade da democracia liberal como forma de governo a ser transplantada para os países da periferia do sistema. Em adição a este argumento, o autor sugere que além de refletir interesses dos interventores e de agências internacionais, as operações de paz seriam também constrangidas pelo que chamou de cultura global, ou seja, normas internacionais que legitimariam certas políticas e desautorizariam outras (PARIS, 2003). Destarte, após a Guerra Fria a democracia liberal poderia ser considerada a forma mais legítima de governança doméstica e todas as missões seriam embasadas nesse princípio.

Apesar dos apontamentos pertinentes, Paris apresenta um posicionamento reformador frente às operações de paz e às atuais reconstruções de Estados. Em outras palavras, o autor acredita que democracia e economia de mercado são variáveis essenciais para a resolução dos conflitos, mas que as atuais missões pecam por fazerem uso de estratégias de implementação equivocadas. Em sua obra mais conhecida, Paris (2004) avança a hipótese de que as missões da década de 1990 foram guiadas por uma lógica de liberalização: no âmbito político liberalização seria sinônimo de democratização enquanto que na esfera econômica teríamos uma orientação para a consolidação de uma economia de mercado nos países saídos de conflitos. Sua proposta então é uma nova estratégia para as operações de paz denominada *Institucionalização antes da Liberalização* (*Institutionalization before Liberalization*), ou seja, partindo-se da premissa de que democratização e reformas orientadas ao mercado devem ser o objetivo das missões, mas que tais metas são transformações muito profundas e podem tumultuar a frágil paz em construção, para se evitar quaisquer efeitos desestabilizadores seria importante que (PARIS, 2004, p. 7):

Primeiro, os interventores deveriam postergar a introdução de reformas democráticas e pró-mercado até que uma rede rudimentar de instituições domésticas capazes de administrar as tensões da liberalização tenham se estabelecido. Em segundo lugar, assim que tais instituições estiverem em funcionamento, os interventores devem administrar os processos de democratização e reformas econômicas de forma incremental e a partir de etapas, ao invés de imediatamente libertarem a competição política e econômica. A estratégia contém outros elementos, mas seu ponto principal é o seguinte: o que é imprescindível no imediato pós-conflito não são eleições rápidas, efervescência democrática ou mesmo uma terapia de choque na economia mas sim uma abordagem gradual e controlada para a liberalização, combinada com a imediata construção de instituições governamentais que controlem as reformas políticas e econômicas.

Neste conjunto de elementos, dentre eles os acima citados, também fazem parte da estratégia de *Institucionalização antes da Liberalização*: (1) esperar até que as condições estejam maduras para eleições, ou seja, aguardar até que partidos moderados estejam dispostos a competir sem retornar às armas e que as instituições políticas estejam prontas para administrarem o embate eleitoral; (2) fomentar instituições que premiem a

moderação e não o extremismo; (3) promover uma boa sociedade civil, que é aquela interessada em findar com as polarizações e que dê suporte para os partidos políticos; (4) controlar o discurso de ódio na imprensa e na sociedade; (5) adotar políticas econômicas que reduzam os conflitos, tais como investimentos em infraestrutura que melhorem a qualidade de vida das pessoas e não políticas de arrocho fiscal e controle de gastos, por exemplo; e (6) a construção de instituições estatais efetivas<sup>37</sup>.

Se as críticas de Paris concentram-se nas estratégias utilizadas atualmente para se alcançar a paz dentro de países saídos de conflitos, outros autores procuraram investigar mais precisamente de que forma as operações de *peacebuilding* e as correntes reconstruções de Estados poderiam estar relacionadas com a manutenção da atual ordem internacional. Nesse sentido, são significativas as contribuições de Mark Duffield, Michael Pugh, David Chandler e Oliver Richmond, os quais, cada qual a seu modo, discutem que traços do sistema internacional contemporâneo podem ser apreendidos mediante análises pormenorizadas sobre as operações de *peacebuilding* e demais estratégias utilizadas para se reconstruir Estados.

O denominador comum da obra desses autores é a noção de *paz liberal*, que sintetizaria um conjunto de discursos e práticas que enfatizam o desenvolvimento de normas internacionais e a promoção da democracia e dos direitos humanos, mediante intervenções se necessário, para se alcançar a paz e segurança internacional. Tais práticas seriam transmitidas pelas correntes operações de *peacebuilding* e reconstruções de Estado e contribuiriam para a construção de um tipo específico de paz. Se, de um lado, os debates sobre a *paz democrática* diriam respeito à ausência de conflitos interestatais entre democracias, o conceito de *paz liberal*, por sua vez, tentaria dar uma resposta

---

<sup>37</sup> O viés reformador do autor é ainda mais saliente em um de seus últimos textos. A despeito de críticas relativas à atenção inadequada às condições institucionais domésticas para o sucesso da democratização e das reformas pró-mercado, a falta de coordenação entre os diversos atores internacionais envolvidos, a pouca vontade política dos interventores para completar as tarefas, assim como os recursos exíguos para as missões e a baixa participação da população local nas principais decisões relativas às reconstruções, dentre outras, Paris (2010) afirma que parece não haver alternativa ao *peacebuilding* liberal e que tais missões podem e devem ser reformadas, mas dizer que as mesmas fizeram mais mal do que bem seria uma acusação no mínimo exagerada.

para as questões relativas à que tipo de paz está sendo construída e quais as consequências dessa paz nos países em reconstrução.

Cronologicamente, Duffield (2001; 2002) é o primeiro a apresentar tal conceituação. Segundo o autor, a partir da década de 1970 houve uma importante transformação no capitalismo mundial: de uma lógica expansiva e inclusiva, que procurava agregar todos os territórios, cada qual contribuindo para o funcionamento do sistema como um todo, teríamos agora um movimento de concentração e exclusão, ou seja, o comércio, finanças e complexos industriais formais estariam cada vez mais concentrados em determinadas regiões das Américas, Europa Ocidental e Leste Asiático, enquanto que outras regiões - coligidas pelo autor no termo Sul e que reuniriam a África, Ásia Central, entre outros - estariam excluídas do sistema formal<sup>38</sup>. Essa exclusão teria ocorrido pelo fato que a demanda por produtos tradicionais produzidos por esses países teria declinado, os investimentos diretos tornaram-se arriscados devido a conflitos civis e governos instáveis, a força de trabalho não seria qualificada, dentre outros fatores.

Paralelamente a esta reconfiguração do sistema capitalista hodierno, em muito influenciada pela derrocada soviética e a consequente supremacia liberal norte-americana, teríamos uma reinterpretação da natureza da segurança. Principalmente após o final da Guerra Fria, a preocupação com guerras interestatais deslocou-se, dando lugar a uma crescente vilanização do subdesenvolvimento:

O foco das novas preocupações de segurança não são as ameaças de guerras interestatais mas o perigo do subdesenvolvimento como fonte de conflito, atividade criminal e instabilidade internacional. Esta reinterpretação, ademais, significa que a lógica do sistema é de exclusão, a ideia de que o subdesenvolvimento é perigoso e desestabilizador proporciona justificativas para contínua vigilância e engajamento (DUFFIELD, 2001, p. 7).

---

<sup>38</sup> Duffield (2001) argumenta que tal exclusão não significa um vácuo de qualquer tipo de atividade econômica transnacional nessas regiões ou mesmo uma exclusão total. De acordo com o autor, o Sul estaria se integrando ao capitalismo liberal por vias informais, mediante o aprofundamento de todos os tipos de atividades paralelas e transnacionais com os países do Norte, muitas delas até consideradas ilegais, como tráfico de drogas e armas, por exemplo.



Excluídos do sistema capitalista formal e representados como ameaças à estabilidade internacional devido ao fracasso em alcançarem um modelo político e econômico de governo nos moldes liberais, essa seria, portanto, a situação dos países do Sul no sistema internacional. Assim, haveria um consenso de que os problemas do Sul poderiam ser resolvidos apenas com medidas que os retirassem do caos social e os transformassem em entidades políticas estáveis e cooperativas. Essas medidas seriam o que o autor chama de *paz liberal* e envolveriam a atuação de atores distintos como Estados, organizações internacionais, ONGs, empresas privadas, cuja meta seria fortalecer a sociedade civil dos países do Sul, estabelecer o Estado de direito, criar novas instituições políticas e econômicas orientadas ao mercado para impedir que esses centros de instabilidade atingissem o Norte.

É importante notar, contudo, que este formato da *paz liberal* não foi pensado de forma mecânica como resposta para os problemas do Sul: ela deve ser entendida dentro das discussões da década de 1990 que questionavam o papel do Estado, dando mais espaço para outros atores e para as forças de mercado. Ademais, a *paz liberal* também deve ser entendida, segundo Duffield (2001), como uma agenda de transformação social embasada numa fusão entre segurança e desenvolvimento: desenvolvimento nos moldes, valores e instituições liberais - a solução para os problemas do Sul - seria impossível sem estabilidade e, ao mesmo tempo, segurança - doméstica, mas também para os países centrais - é insustentável sem desenvolvimento<sup>39</sup>.

Por fim, a paz criada em situações pós-conflito redundaria na figura do *governance state* (DUFFIELD, 2009, p. 166): um regime de financiamento ou mecanismo para países dependentes crônicos de ajuda externa que proporciona estabilidade na relação doador-Estado, visto que *envolve o último na formatação e na distribuição dos recursos mas dá ao primeiro o controle formal*. Por esse prisma, a comunidade não atuaria de forma externa ao

---

<sup>39</sup> Segundo Duffield (2001), é possível notar uma diferença importante entre a *paz liberal* e a teoria da modernização dos anos 1950 e 1960. Enquanto os teóricos da modernização enxergavam uma relação causal entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, alegando que a transformação social seria um resultado natural dessa causalidade, agora a mudança social não poderia ser apenas pensada como uma consequência de sinergias entre projetos modernizantes e reformas pró-mercado: a transformação dessas sociedades disfuncionais é hoje um projeto político explícito e urgente pois, ou transformam-se ou corre-se o risco das instabilidades do Sul afetarem todo o sistema.

Estado; pelo contrário, ela faria parte do Estado, ditando os rumos das reformas políticas e econômicas. Todavia, devido a forma como se dá a relação entre interventores e país-alvo, os primeiros não teriam que prestar contas sobre suas responsabilidades frente a quaisquer problemas no processo de reconstrução.

Influenciado pela Teoria Crítica de Relações Internacionais, principalmente pelos trabalhos de Robert Cox, e também pela obra de Mark Duffield, Michael Pugh (2005a; 2005b) procurou avaliar o que é transmitido mediante as operações de paz e como tais elementos contribuem para a manutenção da ordem internacional. Em primeiro lugar Pugh argumenta que os relatórios que guiam as missões em campo muitas vezes professam reformas econômicas liberalizantes que privilegiam o capital internacional em detrimento da situação *in loco*, o que contribuiria para perpetuar a desigualdade entre periferia e centro.

De acordo com o autor, as transformações avançadas pelas operações de paz em sociedades saídas de conflito são feitas muitas vezes por meio da redução do papel do Estado, da promoção de privatizações e da confiança nas exportações e em investimentos diretos estrangeiros como mecanismos para se fomentar o crescimento econômico. Essa linha de raciocínio teria contribuído, segundo Pugh (2005b), para, por exemplo, o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento ter se recusado a financiar a reconstrução da infraestrutura estatal na Bósnia e privilegiar ações relativas à criação de um ambiente que se atendesse aos interesses externos.

Diante de tal quadro, tornar-se-ia cada vez mais legítimo e necessário perguntar quais interesses seriam privilegiados nas operações de paz atuais. A resposta de Pugh (2005b, p. 34) não é otimista visto que *consideradas congenitamente incapazes de se autogovernarem, as sociedades saídas de conflitos necessitariam de formas de tutela que inevitavelmente refletiriam mais os interesses dos interventores*. Essa representação depreciativa dos países é um ponto importante no argumento do autor pois: (1) reforçaria a superioridade dos valores liberais dificultando assim lidar com as causas estruturais das injustiças que alimentam as instabilidades no sistema; (2) contribuiria para a busca de apoio político para as operações; e (3) serviria

para preencher um possível vazio de ameaças e manter as dualidades entre Nós e Eles no mundo do pós-Guerra Fria.

Ideias semelhantes são desenvolvidas por David Chandler (2006; 2007; 2008) ao analisar precisamente como as reconstruções de Estados estariam relacionadas com os interesses do Ocidente e de instituições internacionais. Seguindo seu raciocínio, as atuais práticas de reconstrução de Estados apresentam contradições que, ao menos até o momento, não foram solucionadas e talvez nem se pretenda que sejam. Em primeiro lugar, ao privilegiar a construção de instituições políticas pela via externa, e guiadas pelas normas da boa governança, as atuais operações deixariam pouco espaço para que estas mesmas instituições desenvolvessem laços com as forças sociais dos países. Assim, as práticas de boa governança seriam apresentadas como uma solução técnica para os problemas da esfera política dos países sob intervenção, reduzindo o processo político à administração de soluções técnicas ao invés de pensar a política como uma forma de se resolver as tensões inerentes de qualquer sociedade. O seguinte trecho de Chandler (2007, p. 81) em nosso entender sintetiza seu argumento:

Há uma tendência dos interventores internacionais em separar as reconstruções de Estados do processo de política doméstica nos países sob intervenção: as reconstruções seriam vistas como científicas, processos técnicos ou administrativos que não requereriam a consolidação de um consenso popular para dar à população local participação no processo decisório. Enquanto no pós-Segunda Guerra Mundial as administrações externas de Alemanha e Japão engajaram a população no projeto de reconstrução social, econômica e política, e por meio disso conseguiram apoio alto grau de legitimidade popular, as administrações internacionais da Bósnia, Kosovo e Iraque, por exemplo, excluíram a maioria e incluíram poucos no processo de produção e implementação política.

Assim, segundo Chandler, encontraríamos um grande dilema na exportação da democracia para países saídos de conflitos. Fundamentado em práticas de boa governança, estado de direito, proteção aos direitos humanos e eleições, o formato das atuais reconstruções não deixaria espaço para a autonomia e autodeterminação daqueles para os quais a democracia está sendo exportada. Essa mesma democracia seria vista como panaceia – panaceia técnica, é importante frisar - para todos os problemas da esfera

política de países considerados fracassados ao invés de ser considerada um processo pelo meio do qual as forças sociais determinariam e dariam conteúdo para o que os gregos chamavam de boa vida.

Se as práticas correntes de intervenção tomaram tais formas e possuem tais contradições seria porque, de acordo com Chandler (2006), mediante esse formato, potências ocidentais e instituições internacionais conseguem exercer o poder sem prestar contas para a população local ou mesmo para a audiência externa. Seriam formas de se negar o exercício do poder por parte desses atores externos assim como também negar as responsabilidades que os mesmos teriam nas reconstruções, argumento que Chandler sintetiza na expressão *Império em Negação (Empire in Denial)*. Tais ações, ao mesmo tempo em que verbalizam parcerias com os países fracassados criariam novas formas de dominação que, no limite, dariam origem a *Estados Fantasmas (Phantom States)*, cujas instituições possuem financiamento externo mas carecem de legitimidade social e política.

Operações de paz como mecanismos de manutenção da ordem internacional, e que tipo de paz é produzida por essas missões são questões que também balizaram os trabalhos de Oliver Richmond (2002; 2005; 2010). Um dos grandes problemas da área de Relações Internacionais apontado pelo autor é que as análises partem de uma definição sobre paz dada *a priori* e envidam esforços para entender quais problemas surgiriam no meio do processo – recursos exíguos, falta de comprometimento político, sabotadores, entre outros - que impediriam que tal meta fosse alcançada. A proposta do autor é diferente e original: mediante a análise dos discursos e das práticas das operações de *peacebuilding* Richmond pretende verificar que concepção de paz é produzida pelos atores internacionais, como as missões contribuem para a manutenção da ordem internacional e quais as consequências dessas práticas de paz nos países alvo.

À luz de uma perspectiva genealógica foucaultiana, que privilegia a análise das relações entre poder e saber que delimitariam, em determinado momento histórico, as regras que distinguiriam o verdadeiro do falso, legitimariam determinados discursos e práticas e restringiriam outros, Richmond (2002; 2010) diferencia quatro gerações de estudos sobre paz e

resolução de conflitos<sup>40</sup>. A primeira geração, herdeira das ideias do realismo político, parte da premissa de que o conflito é uma tendência biológica e que a única saída é garantir uma ordem mínima baseada em Estados e sem violência aberta entre os mesmos. A segunda geração, ao trazer para as análises as necessidades humanas e causas estruturais dos conflitos<sup>41</sup>, procuraria resolver os conflitos, ao invés de apenas administrá-los, apresentando ideias como as de que paz demandaria desenvolvimento econômico, por exemplo.

A terceira geração, por sua vez, enfatiza abordagens multidimensionais para consecução da paz, com uma gama variada de atores atuando em campo e prescrevendo democratização, estabelecimento do Estado de Direito, direitos humanos, mercados livres e globalizados e desenvolvimento nos moldes liberais como solução para os problemas, formando o que o autor chama de *paz liberal*, predominante no mundo pós-Guerra Fria e presente nas correntes operações de *peacebuilding* e de reconstrução de Estados. Implícito nesse discurso estaria a crença cosmopolita de que uma versão universal sobre a paz é normativamente possível por meio de aperfeiçoamento científico das estratégias a serem implementadas.

Nessa terceira geração, a paz alcançável é aquela que combinaria a construção da paz de cima para baixo, ou seja, a partir da visão de que a paz pode ser imposta de fora, e a aplicação de mecanismos de governança por parte dos atores internacionais para controlar e tentar resolver os problemas das sociedades sob intervenção. Ao atender mais os interesses dos interventores, em especial atores internacionais como a ONU, organizações financeiras internacionais e ONGs, o resultado dessas intervenções seria a

---

<sup>40</sup> No argumento inicial, apresentado em 2001 e aprofundado no livro de 2002, Richmond identifica três gerações. Ao retrabalhar suas ideias para o livro de 2010, o autor aponta a emergência de uma quarta geração.

<sup>41</sup> A segunda geração foi influenciada por estudos como os de Johan Galtung (1990), que diferencia três tipos de violência. Teríamos assim a violência direta, caracterizada, por exemplo, pela morte pessoas; a violência estrutural, cuja melhor representação seria a morte das pessoas devido à pobreza; e, por fim, a violência cultural, tudo aquilo que nos impede de enxergar os fatos acima descritos como problemáticos ou que procuram justificar essas mesmas ações. Findamos com a violência direta ao mudarmos o comportamento do conflito (trazendo os contendores armados para a mesa de negociação, por exemplo); a violência estrutural extinguir-se-ia quando são removidas as contradições e injustiças da sociedade; e a violência cultural terminaria quando ocorrem mudanças nas atitudes dos atores frente as injustiças que ocorreriam cotidianamente. Dessa tipologia seria possível derivar os conceitos de paz negativa, caracterizada pela cessação da violência direta, e paz positiva, a superação das violências estruturais e culturais.

criação de instituições estatais fracas levando a uma situação em que a população não confiaria no novo Estado e na economia.

O pouco engajamento com a população culminaria, segundo o autor, na *romantização do local* (RICHMOND, 2009), ou seja, a visão de que os habitantes locais seriam (1) exóticos, informais ou inacessíveis; (2) incapazes de ter um papel substantivo na reconstrução, pois os mesmos não teriam a competência necessária para a construção de ordem formal liberal; (3) desonestos e incivilizados; e (4) um repositório de capacidades locais que agentes internacionais poderiam cooptar. A grande consequência dessa percepção é que não haveria espaço para a população local agir nos processos e que questões relativas ao bem-estar dos habitantes seriam relegadas, visto que seria contraproducente o engajamento com os locais. Devido a todos esses apontamentos, Richmond (2001, p. 335) afirma que:

Conquanto terceiros – sejam Estados, acadêmicos, *peacekeepers* ou organizações – tenham mudado seus objetivos para a questão da segurança humana, e talvez com a melhor das intenções, ainda são relutantes em admitir que seus papéis e o impacto das suas ações não estão apenas fazendo a paz, como também exportando ordem, possivelmente de forma não intencional, mediante o sistema de valores e de modelos econômicos, políticos, sociais, culturais e normativos que moldaram o seu próprio desenvolvimento.

Uma quarta geração de estudos sobre paz e conflito, a partir das críticas aos problemas da terceira geração - em especial a dificuldade em se lidar com temas como justiça e reconciliação, identidade, gênero e pelo caráter impositivo da paz uma vez que há pouco diálogo com a população local – caminharia atualmente por duas searas. Inspirados nos trabalhos de Habermas, alguns autores apontam para atores não-estatais e formas de governança da sociedade civil como possibilidades de se criar uma paz emancipatória que contemple os interesses da população local. Outros, inspirados pelos trabalhos de Foucault, enxergam os mecanismos acima descritos como formas de biopoder, por meio dos quais determinados atores conseguiriam capacidade e seriam autorizados a intervir em aspectos privados da vida humana.

Independentemente do tipo de abordagem, a ideia avançada por Richmond é a de que devemos deixar de lado a concepção de *paz liberal* como um produto da modernidade ocidental aplicável nos mais distintos contextos e partirmos do pressuposto de que a construção da paz é uma prática cultural, com raízes em convenções sociais e políticas muito diferentes umas das outras. Assim, uma paz pós-liberal implicaria um engajamento com o Outro, procurando entender a dinâmica local, confrontando as dificuldades, mas também aproveitando as oportunidades de tal contato para a construção de uma paz realmente orgânica.

Nesse sentido, o autor advoga que os estudos e as práticas sobre paz façam uso de metodologias mais adequadas para o engajamento com a população local, tais como a etnografia e a análise do discurso, e uma revisão radical do discurso e da prática das operações de *peacebuilding* tradicionais, as quais deveriam conter maior participação da população e serem adaptáveis às necessidades locais. Uma agenda de pesquisa orientada na busca de uma *paz pós-liberal* poderia, portanto, investigar mais pormenorizadamente temas como tradições culturais locais, as operações de paz como processos emancipatórios preocupados com o cotidiano e a segurança humana, como criar processos decisórios comandados pelos locais e como agentes internacionais poderiam auxiliar nesse processo e pensar a paz para além do Estado liberal.

Com a presente revisão, nosso intento era mostrar, em alguma medida, qual o atual estado da arte sobre o assunto e assim apontar nossa contribuição. Para além, a presente revisão também assinala alguns pontos fundamentais na discussão sobre o fracasso e a reconstrução estatal e que estão longe de alcançarem um consenso: enquanto as análises que debatem a identificação dos Estados Falidos discutem quais variáveis seriam mais precisas para executar esta tarefa, acabando por questionar a ideia de que apenas fatores domésticos importam, as investigações sobre a representação desses mesmos países salientam a importância da construção discursiva “Estado Falido”, assim como as consequências de seu uso político. Por outro lado, as análises críticas sobre reconstrução, dentre os diversos pontos assinalados, enfatizam o fato de que nessas operações a população local tem

pouca capacidade para interferir no processo, e a competência para a execução do mesmo jaz apenas nos atores externos, além dos problemas em se transpor instituições políticas para outros países.

Reconhecida a seriedade dessas críticas, acreditamos que as perguntas que deflagaram nossa inquietação se tornam fundamentais pelo prisma discursivo: tomando-se como objeto privilegiado os EUA, averiguaremos como os documentos de política externa estabelecem a visão do fracasso estatal como um fenômeno eminentemente doméstico e da democracia como a melhor instituição para tal conjuntura, assim como a ideia dos EUA como um *nation-builder* reconhecido internacionalmente. Em outras palavras, o intento é verificar como a lógica interna dos discursos produziu essas concepções, fixando tais sentidos e excluindo outras possibilidades de interpretação. Novamente, não se trata de atravessar os textos e apreender “a verdade”, mas sim entender como a estruturação do campo discursivo produziu essas representações que tiveram impactos significativos na política internacional na última década. Por isso, ainda que extensa, a revisão da literatura aqui realizada cumpriu uma função dupla, e nada trivial: de um lado, mostrou as críticas já feitas, permitindo destacar nossa contribuição; de outro, serviu como um estopim para a formulação das perguntas que disparam a nossa análise discursiva.

Ainda que os avanços sejam inegáveis, em nosso entender uma seara ainda subexplorada é aquela que Lynn-Doty (1993) chamou de perguntas de tipo como (*how-questions*), isto é, interessadas em entender como os sentidos são produzidos e inscritos nos principais sujeitos sociais em questão. Em especial, com exceção dos trabalhos de Hill (2005) Manjikian (2008), Moreno (2011) e Hugues e Pupavac (2005), que cada qual com suas diferenças teórico-metodológicas, de alguma forma trabalham com a construção do sentido de Estados Falidos, não encontramos outros estudos que tenham procurado entender Estados Falidos e *nation-building* como construções de sentidos. Contudo, para que possamos evidenciar o conteúdo de nossa contribuição, devemos primeiramente apresentar os pressupostos com os quais estamos alinhados e as hipóteses de trabalho, tarefa esta a ser executada no próximo capítulo.



### 3. PRESSUPOSTOS E HIPÓTESES.

*Vi que não há natureza  
Que natureza não existe,  
Que há montes, vales, planícies  
Que há arvores, flores, ervas,  
Que há rios e pedras.  
Mas que não há um todo a que isso pertença  
Que um conjunto real e verdadeiro  
É uma doença das nossas ideias.*

*(Alberto Caeiro - O Guardador de Rebanhos)*

Se, de um lado, queremos entender Estado Falido como uma construção de sentido dado a determinados países e não como uma realidade exógena às práticas de política externa, com fundamentos ontológicos que permitiram ao analista desvelar quais as causas do fracasso, e, de outro lado, almejamos trabalhar com a ideia de que *nation-building*, tal como apresentado nos documentos selecionados, é também uma construção de sentido que privilegia uma determinada visão sobre quais tarefas compõem um processo de reconstrução assim como que meios seriam necessários para efetuar-la e por que os EUA seria um dos responsáveis por levá-la a cabo, o referencial teórico para nos capacitar a executar tal tarefa deve ser um que destaque a importância das representações e da linguagem na política internacional. Para além, se pretendemos empreender uma análise discursiva, devemos estar ancorados em pressupostos que destaquem qual o papel do discurso na construção de identidades e sentidos.

Assim sendo, trabalhar com análise discursiva e construção de significados implica em concepções ontológicas e epistemológicas bastante distintas de análises de cunho positivista e que, em nosso entender, devem ser expressas para que possamos deixar claro de onde estamos partindo. Mais

especificamente, portanto, devemos apontar os pressupostos relativos à concepção de discurso com a qual trabalharemos, assim como a visão de política externa como criadora de sentidos e de identidades para, depois, delinear nossas hipóteses de trabalho e assinalarmos com qual *corpus* trabalharemos. Assim vejamos.

### 3.1. A Teoria do Discurso de Ernesto Laclau.

Ao longo deste trabalho, estaremos alinhados com a concepção de discurso da obra de Ernesto Laclau, fazendo uso de categorias analíticas desenvolvidas pelo autor para cumprirmos nossa análise discursiva. Não obstante, devemos esclarecer alguns pontos. Primeiramente, a proposta de Laclau nunca foi criar um arcabouço conceitual para a realização de análises discursivas *stricto sensu*, mas sim uma concepção da política como ontologia do social (BURITY, 2008), isto é, a ideia de que não há fundamentos ontológicos para o social e que o mesmo é um terreno de disputa política para a fixação de identidades e sentidos, objetivo muito mais ambicioso e que demandou a criação de um sistema de pensamento bastante complexo.

Em segundo lugar, partindo-se da ideia de que uma análise discursiva visa compreender como um dado enunciado surgiu e estabilizou-se e nenhum outro conseguiu disputar seu lugar, limitando assim as possibilidades de ação dos atores, a apropriação dos conceitos laclauianos, desde sua concepção de discurso, assim como a ideia *significante vazio*, será de grande valia, uma vez que nos auxiliará a entender como o discurso sobre colapso e reconstrução estatal conseguiu se estruturar nos correntes termos, assim como outorgou determinado sentidos aos atores envolvidos e não outros igualmente possíveis. Para Laclau, qualquer apreensão da realidade demanda uma passagem pelo discurso, ou seja, a inserção de fatos físicos, humanos ou naturais em sistemas de significação que os situem e os ordenem no mundo e que se articulem ou disputem com outros a estabilização do ser dos objetos que descrevem e situam no mundo. Com tais pontos em mente, ao

apresentarmos os pressupostos laclauianos, nos ateremos mais detidamente àqueles a serem mobilizados para a execução de nosso trabalho.

Em terceiro, a utilização de conceitos inicialmente circunscritos à Linguística, tais como discurso, significantes e significados - com o perdão da redundância - não significa necessariamente uma transposição de categorias linguísticas para as Ciências Sociais ou mesmo que aquelas são mais poderosas para prover inteligibilidade a fenômenos políticos e sociais. Pelo contrário, apropriar a categoria discurso e todos os conceitos a ela associados para análises políticas é reconhecer que a linguagem compartilha elementos dos demais processos sociais e que tais conceitos abrem novas compreensões para fenômenos que vão além da língua. Destarte, a aplicação de conceitos elaborados na linguística *não é tornar tudo “linguagem”, mas sim explorar processos sociais que foram inicialmente identificados no âmbito do funcionamento da linguagem, mas de forma alguma se restringem a ela* (BURITY, 2008, p. 46).

Para introduzirmos os principais pressupostos teóricos que sustentam a corrente tese, é interessante começarmos a partir de um conhecido fragmento de Laclau e Mouffe:

O fato de que cada objeto é constituído como um objeto de discurso não tem nada a ver com questões relativas a se existe um mundo externo ao pensamento ou com a oposição realismo/idealismo. Um terremoto ou a queda de um tijolo certamente são eventos que existem, no sentido de que ocorrem aqui e agora, independente da minha vontade. Mas se suas especificidades enquanto objetos são construídos em termos de ‘fenômeno natural’ ou de ‘expressões da raiva de Deus’, tais sentidos dependem da estruturação de um campo discursivo. O que é negado não é o fato de que esses objetos existem externamente ao pensamento, mas sim a ideia de que eles se constituem enquanto objetos fora de quaisquer condições discursivas de emergência (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 108).

A teoria do discurso (*discourse theory*) de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe<sup>42</sup> é uma das mais profícuas formas de se analisar as relações e práticas

---

<sup>42</sup> Apesar de *Hegemony and the Socialist Strategy* ter sido escrito com Chantal Mouffe e ser considerado o marco principal do surgimento da teoria do discurso laclauiana, podemos encontrar uma divisão entre os trabalhos dos autores após a publicação de 1985. Enquanto Laclau se dedicou a aprimorar suas ideias sobre discurso e o debate sobre a questão da

sociais a partir da categoria discurso. É importante frisar que discurso na teoria laclauniana é uma categoria teórica, não descritiva e tampouco empírica, cuja meta é compreender as regras de produção de sentido por meio das quais um dado fenômeno encontra seu lugar no mundo social.

Assim, a partir do que consideravam ser equívocos do pensamento marxista, em especial (1) a essencialização das identidades de classe - a ideia de que um indivíduo poderia ser compreendido apenas mediante sua relação de trabalho, relegando, por exemplo, suas dimensões familiares ou raciais -; e (2) o privilégio da chave binária infraestrutura/superestrutura para explicação da realidade, os autores procuraram desenvolver o argumento segundo o qual todos os objetos e ações seriam objetos de discurso, isto é, toda estrutura discursiva é uma construção social e política caracterizada pelo estabelecimento de relações entre diferentes objetos e práticas. Ancorados na diferença desenvolvida por Heidegger entre *existir* e *ser* para explicar que não negam a existência de um mundo externo ao pensamento, mas que o mesmo só é conhecido e adquire sentido por meio de construções discursivas, o que a teoria do discurso laclauniana pretende desenvolver é a ideia de que nenhum objeto tem significado *a priori* e que as construções dos sentidos dependem da constituição de um campo discursivo.

É importante reter que para Laclau não existe uma diferenciação entre uma natureza discursiva e outra não discursiva. Apesar de fenômenos da natureza, tais como chuvas, terremotos, inundações, entre tantos outros, causarem efeitos concretos independente dos sentidos que lhe são outorgados, qualquer reação a esses mesmos fenômenos, seja para diminuí-los ou mesmo ampliá-los, existiriam apenas dentro de um discurso que os significam. Quando os fenômenos em questão são aqueles considerados naturais, a fixação de determinado sentido é mais facilmente alcançada. Contudo, quando adentramos o terreno da ética, da moral ou da política, a

---

hegemonia como categoria para a compreensão da política em obras como *Nuevas Reflexiones sobre La Revolucion de Nuestro Tiempo* (LACLAU, 1993), *Emancipation(s)* (LACLAU, 1996), *Contingency, Hegemony and Universality* (BUTLER, LACLAU, ZIZEK, 2000) e a mais recente *La Razón Populista* (LACLAU, 2005), Mouffe enveredou para discussões de filosofia política, em especial os debates sobre a noção de democracia radical, dialogando com Rawls e Habermas a partir de obras como *Dimensions of Radical Democracy* (MOUFFE, 1992), *The Return of the Political* (MOUFFE, 1993) e *The Democratic Paradox* (MOUFFE, 2000). Devido a este fato é que doravante grafaremos teoria do discurso laclauniana.

disputa é muito mais acirrada, com diversos discursos almejando estabelecer verdades, excluindo do campo de significação outros sentidos igualmente possíveis<sup>43</sup>. Para entender o processo de significação, é necessário compreendermos três noções fundamentais: *elemento*, *momento* e *prática articulatória ou articulação*. Voltemos a outro trecho de Laclau e Mouffe (1985, p.105), para fins de compreensão:

(...) chamaremos de *articulação* qualquer prática que estabeleça a relação entre elementos tal que suas identidades sejam modificadas como resultado da prática articulatória. À totalidade estruturada resultante da prática articulatória chamaremos de *discurso*. As posições diferenciais, na medida em que apareçam articuladas dentro do discurso, chamaremos de *momentos* (grifos dos autores).

*Elemento*<sup>44</sup>, segundo Laclau e Mouffe (1985), seria qualquer diferença que não está discursivamente articulada, enquanto que *momento* seria uma posição diferenciada, articulada dentro de um discurso. Assim, temos a ideia de que uma articulação é uma prática que se estabelece entre *elementos* que, a princípio, não estariam articulados entre si<sup>45</sup>. A prática articulatória, portanto, transformá-los-ia em *momentos*, ou seja, quando um *elemento* ingressa em uma articulação ele assumiria a condição de *momento diferencial*, resultando numa alteração semântica de seus conteúdos particulares anteriores à prática articulatória. O resultado final da prática articulatória seria o discurso.

---

<sup>43</sup> Para ilustrar o ponto, Pinto (1999), à luz das ideias laclauianas, mostra como o papel do Estado nas sociedades contemporâneas seria um significado em disputa, uma vez que poderíamos associá-lo a um Estado mínimo ou, de forma diametralmente oposta, a um Estado de bem-estar social.

<sup>44</sup> Para fins de diferenciação, quando estiverem grafadas em itálico, elemento e momento referir-se-ão às categorias teóricas propostas por Laclau; quando, porventura, não estiverem em itálico, devem ser entendidas na acepção comum da palavra.

<sup>45</sup> Tomemos o discurso democrático liberal apontado por Pinto (1999) como uma das formas de se exemplificar tais categorias. Segundo a autora, o discurso democrático liberal possui *momentos* diversos, como eleitor, representante, igualdade perante a lei, Poder Executivo, Poder Legislativo, dentre outros, todos eles articulados em um discurso. Contudo, isso não impediria o surgimento de *elementos* que a princípio não estariam articulados dentro desta cadeia, tais como direito das minorias, democracia direta e cidadania diferenciada. Esses novos *elementos* não têm lugar pré-definido em relação ao discurso da democracia liberal e foram trazidos para dentro da cadeia discursiva e transformados em *momentos* articulados.

É importante deixar claro, contudo, que a *prática articulatória* na teoria do discurso laclauiana não é um instrumento para se acessar a própria realidade, mas sim a própria prática de constituição das relações sociais, ou seja, da realidade. O discurso, portanto, não é algo que precisaria ser desvelado para alcançarmos a verdade. Pelo contrário, a realidade, entendida aqui como uma constante luta por fixação de sentidos, seria constituída no fio do discurso. Todas as possibilidades de sentidos excluídas são chamadas pelos autores de *campo da discursividade*, e a fixação de sentido é apenas parcial, pois ele sempre estará em conflito com a multiplicidade de sentidos presentes neste campo. Segundo Jorgensen e Phillips (2002, p. 27):

O campo da discursividade é entendido como tudo aquilo fora do discurso, tudo o que o discurso exclui. Mas exatamente porque o discurso é sempre constituído em relação a algo externo, ele sempre estará em perigo de ser desestabilizado por esse externo, isto é, a unidade de sentido está sempre em perigo de se romper devido a outras formas de se fixar o sentido dos sinais.

Todavia, é importante frisar que uma determinada fixação de sentido na realidade não é garantia de que a mesma perdurará para sempre; as articulações discursivas são intervenções contingenciais, que por estarem sempre em confronto com outras possibilidades de sentido, deixam espaço para lutas constantes sobre que discursos devem prevalecer, como sentidos devem ser inscritos em determinados signos e assim por diante. A noção de discurso pressupõe a não existência de uma totalidade anterior à prática significante assim como a natureza contingente de todos os sentidos em decorrência disto.

É interessante reproduzirmos o exemplo que Mendonça e Rodrigues (2008) apresentam para a compreensão da *prática articulatória* e da construção discursiva de antagonismos. Imaginemos um país com um governo autoritário que, ao longo do tempo, passa a ser visto como corrupto e não acolhedor das demandas dos mais variados setores da sociedade. Assim, num primeiro instante, os trabalhadores, estudantes ou outros grupos sociais demandam suas questões específicas ao governo e sentem-se frustrados por não as terem acolhidas pelo regime, além de também serem sufocados pelo aparato

repressor. Segundo a perspectiva laclauiana, nessa ocasião esses grupos podem ser considerados *elementos*, uma vez que não possuem qualquer relação entre si, apenas com o governo autoritário. Em outro instante, a partir de um ponto comum a todas essas diferenças, como, por exemplo, a demanda comum por democracia em relação ao autoritarismo do governo, os grupos articulam-se e passam a ser *momentos* de uma articulação discursiva que tem como grande antagonista o regime autoritário. O exemplo dos autores nos mostra como foi possível a construção de um discurso opositor que agregou grupos que até então não compartilhavam nenhum traço em comum.

Tal prática articulatória foi possível pelo que Laclau e Mouffe (1985) definem como *lógica da equivalência*. Se, por exemplo, A e B são equivalentes, existe obrigatoriamente um termo que não é nem A e nem B, mas que me permite identificar a equivalência e que impede que os termos anteriores tenham objetividade. No caso do exemplo acima, trabalhadores, estudantes e outros grupos são equivalentes e significados em sua oposição ao regime autoritário e não devido às suas características próprias. Por conseguinte, a *lógica da equivalência*<sup>46</sup> pode ser entendida como uma simplificação social, na medida em que constrói uma cadeia discursiva a partir de condensação do espaço social em dois polos antagônicos como no exemplo aqui citado: não é nenhuma característica própria que os unem e os significam, mas sim a oposição ao regime opressor<sup>47</sup>. Assim sendo, chegamos à concepção de que:

A prática da articulação, portanto, consiste na construção de pontos nodais que parcialmente fixam sentido; e o caráter parcial dessa

---

<sup>46</sup> Ainda que nos detivemos mais sobre a lógica da equivalência, visto que a ideia é importante para o desenvolvimento de nosso argumento, Laclau e Mouffe (1985) também apresentam a *lógica da diferença* como forma de se estruturar o espaço social. Se, por um lado, a *lógica da equivalência* procura diminuir as diferenças criando, como no exemplo acima, um espaço estruturado mediante dois polos antagônicos, de outro lado, a *lógica da diferença* procura expandir as diferenças do espaço social, agregando elementos diferentes a uma ordem expansiva e assim desarticulando as cadeias de equivalência existentes. Em suma, a *lógica da diferença* é a da complexidade, enquanto que a *lógica da equivalência* é a da simplificação do espaço social.

<sup>47</sup> Howarth (2000) também exemplifica o funcionamento dessa lógica com o caso do movimento Consciência Negra da África do Sul durante o período do *apartheid*. De acordo com o autor, aqueles setores oprimidos da população no país tornaram-se equivalentes uns aos outros frente ao racismo do regime que lhes negava a afirmação da identidade negra. Não obstante, foi apenas o compartilhamento dessa negação que possibilitou a unificação da Consciência Negra, e não traços próprios de cada segmento que seriam comuns a todos.

fixação procede da abertura do social, um resultado, por sua vez, do constante transbordamento de todo o discurso pela infinitude do campo da discursividade (LACLAU; MOFFE, 1985, p. 113).

Alcançamos agora uma questão importante não apenas para a teoria do discurso laclauiana, mas também para nosso argumento. Conforme a citação acima, a fixação de sentidos depende da construção do que o autor chama de *pontos nodais*, um signo privilegiado em torno do qual outros signos seriam ordenados, ou seja, o sentido desses signos emergiria do seu relacionamento com o *ponto nodal*. Se tomarmos como exemplo o discurso médico, veremos que “corpo” pode ser entendido como um *ponto nodal* em torno do qual outros sentidos se cristalizam. Termos como “sintomas”, “cicatriz”, “autopsia”, entre outros, ganhariam sentido ao serem articulados de alguma forma com “corpo”. Todavia, são termos vazios em si mesmos, ou seja, apenas adquirem sentido quando articulados em um discurso, sendo inicialmente apenas *elementos*.

Enquanto um *ponto nodal* refere-se a um termo que cristaliza sentidos em torno de si em um discurso específico, o termo *significante flutuante* (*floating signifier*) referir-se-ia àqueles termos que são disputados por diferentes discursos para serem significados de formas particulares. Se retomarmos o exemplo acima, “corpo” no discurso médico pode ser compreendido como um *ponto nodal*; contudo, “corpo” também é um *significante flutuante* quando seu sentido é disputado, por exemplo, pelo discurso médico e por formas alternativas de tratamento. Assim sendo, conforme nos dizem Jorgensen e Phillips (2002, p. 28):

Pontos nodais são significantes flutuantes, porém, enquanto o termo ponto nodal refere-se a um ponto de cristalização de sentido em determinado discurso, o termo significante flutuante faz menção à disputa entre diferentes discursos para fixar o sentido de signos considerados importantes<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Podemos considerar, por exemplo, o termo “igualdade” como *significante flutuante*, uma vez que seu sentido pode ser alterado se estiver articulado dentro de um discurso liberal ou de um discurso socialista. É um termo extremamente importante tanto para liberais quanto para socialistas, mas seu sentido pode variar dependendo do discurso no qual estiver inscrito.



Por sua vez, o *significante vazio* (*empty signifier*) consiste na convergência de múltiplos significados em um mesmo discurso, em especial em um mesmo termo, a ponto de este perder seu sentido inicial justamente pelo excesso de sentidos incorporados e assim fazer sentido para um conjunto vasto e variado de indivíduos. “Fazer sentido” é, conforme Mendonça (2004), provocar uma forte adesão de diversas pessoas ao discurso em questão. Apesar dos acréscimos de *elementos* dificultarem a compreensão exata do *significante vazio*, este seria importante visto que teria a capacidade de unir termos que até então estariam isolados e assim ampliar as relações de equivalências. Contudo, a despeito da polissemia de sentidos do *significante vazio*, este teria seus limites, tendo em vista que os limites de um discurso, em última instância, procurarão subverter os seus significados. Pinto (1999, p. 97), tomando a democracia como um *significante vazio*, argumenta que a mesma, *para não perder a razão de existir, não pode incorporar a sua negação, isto é, discursos que pretendam legitimar a exclusão*<sup>49</sup>.

Duas análises empíricas interessantes sobre a ocorrência de *significantes vazios* nos ajudam a compreender o termo em tela. Mendonça (2004) trata a campanha das “diretas já” como um *significante vazio* uma vez que a mesma condensou em si muito mais do que simplesmente a demanda “votar para presidente”: demandas como “direitos das mulheres já”, “direitos dos trabalhadores já”, “liberdade irrestrita de expressão já”, dentre outras, foram condensadas pela campanha pelo voto direto frente a um moribundo regime autoritário. Assim constituiu-se, conforme o autor, por meio da campanha “diretas já”, uma imensa cadeia de equivalências em torno de um *ponto nodal* que perdeu toda a possibilidade de significação precisa.

Por outro lado, Jon Simmons (1997) argumenta que a situação de tamanha comoção causada pela morte da princesa Diana só foi possível porque a princesa de Gales ganhou diferentes sentidos para camadas distintas da população, sendo, simultaneamente, *Cinderela, a garota anoréxica, a*

---

<sup>49</sup> Em sua obra mais recente, Laclau (2005) esclarece que a diferença entre o *significante vazio* e o *significante flutuante* é estrutural, isto é, enquanto o primeiro procura compreender a construção de uma identidade a partir da presença de uma fronteira nítida, o segundo procurar apreender conceitualmente a lógica do deslocamento dessa fronteira, da mudança de um discurso para outro.

*esposa traída, a divorciada, a vítima*, entre outras significações. As duas análises também mostram que a ocorrência de *significantes vazios* depende de relações de equivalência em relação a um discurso que os antagoniza: enquanto no caso de Mendonça (2004) as relações de equivalência ocorridas mediante o signo “diretas já” se tornam possíveis devido ao antagonismo ao regime autoritário até então presente no Brasil, Simmons (1997) argumenta que no caso de Diana, o antagonista era a família real britânica, a qual inicialmente se recusava a mostrar qualquer demonstração de tristeza e também por ser considerada um dos principais motivos do sofrimento de Diana durante e após o casamento com o príncipe Charles.

É importante frisar que antagonismo não é entendido por Laclau como o embate entre duas identidades pré-constituídas, pelo contrário, estamos diante de uma lógica antagônica quando as identidades e sentidos têm suas constituições negadas, uma vez que a presença do Outro é identificada como condição de impossibilidade da plena constituição. Não à toa, Laclau e Mouffe (1985, p. 125) afirmam que *na medida em que há antagonismo, eu não posso ser uma completa presença de mim mesmo*<sup>50</sup>.

Ao fim, podemos afirmar que os sentidos, portanto, seriam sempre *precários* – porque toda produção de sentido pode ser alterada na relação com os demais discursos presentes no campo da discursividade – e *contingentes* – porque não há previsibilidade para produção de determinados sentidos no espaço social. Os sentidos antagônicos que impediriam a constituição final de

---

<sup>50</sup> Laclau e Mouffe (1985) exemplificam essa ideia com o exemplo do proprietário que expulsa os camponeses de sua terra. A relação antagônica se estabelece a partir da ação da expulsão, uma vez que tal fato impede que o camponês seja plenamente um camponês. Logo, *é porque um camponês não pode ser camponês que um antagonismo existe com o proprietário expulsando-o de sua terra* (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 125). Todavia, é importante ressaltar que tal posicionamento é repensado na obra posterior de Laclau (1993), principalmente à luz da crítica feita por Žižek (1993). Se antes o limite de sentido do sistema discursivo era a presença do antagonismo, posteriormente Laclau admitiu que o antagonismo não pode ser o limite da constituição de sentidos de um sistema, pois a condição de um Outro antagônico, como nos diz Mendonça (2011), já infere um tipo de simbolização, uma forma de produção de sentidos. Dessa forma, “o que eu não sou” e “contra o que eu me antagonizo”, já fazem parte de um sistema de significação. Para resolver o impasse, Laclau introduziu a categoria de *deslocamento*, o qual pode ser entendido, conforme o glossário de Torfing (1999, p. 301), como *uma desestabilização de um discurso que resulta na emergência de eventos os quais não podem ser domesticados, simbolizados ou integrados pelo discurso em questão. Por exemplo, a concorrência de inflação e de desemprego no início dos anos 1970 deslocou a ortodoxia keynesiana, a qual, basicamente afirmava que a ‘estagnação’ nunca ocorreria.*

uma realidade com sentido único são fundamentais na teoria do discurso laclauiana. Conforme nos diz Laclau (2011, p. 69):

Desse modo, encontramos-nos em situação paradoxal de que aquilo que constitui a condição de possibilidade de um sistema de significação – seus limites – é também aquilo que constitui sua condição de impossibilidade – um bloqueio na expansão contínua do processo de significação.

Assim, se não há fundamentos para a constituição da realidade, se as identidades se formam de maneira relacional e os sentidos são sempre precários e contingentes, limitados, mas também possibilitados, pelos antagonismos, temos em Laclau e Mouffe uma nova ontologia social, calcada na primazia da política: os sistemas de relações sociais, entendidos como formas articuladas de discursos, são sempre construções políticas envolvendo a constituição de antagonismos e o exercício do poder.

O social, portanto, existe enquanto um ordenamento específico num dado momento, oriundo de uma construção política, podendo se transformar conforme as mudanças das práticas articulatórias e dos antagonismos das identidades. Ademais, é importante frisar que, seguindo o preciso apontamento de Buritry (1997), a ontologia em Laclau não é entendida como uma metafísica da presença ou uma investigação sobre a natureza do ser, mas sim pensada a partir da interface entre poder e objetividade. Logo, de acordo com palavras do próprio Laclau (1993, p. 61):

A “política” é uma categoria ontológica: há política porque há subversão e deslocamento do social. Logo, todo sujeito é político por definição. À parte do sujeito, neste sentido radical, só existem posições de sujeito no campo geral da objetividade. Mas o sujeito, tal como é compreendido aqui, não pode ser objetivo: ele se constitui nas margens irregulares da estrutura. Assim, explorar o campo da emergência do sujeito nas sociedades contemporâneas é examinar as marcas que a contingência inscreveu nas estruturas aparentemente objetivas das sociedades em que vivemos.

### 3.2. Política externa e a construção de identidades.

A concepção de política externa como prática constituidora de significados e identidades é uma seara aberta pelas abordagens construtivistas e pós-modernas/pós-estruturalistas em Relações Internacionais. Ambas rechaçaram a concepção de política externa como, segundo Hermann (1990, p. 5), *um programa designado por autoridades governamentais cujo objetivo é atingir determinados resultados perante outros Estados* (grifos nossos). O problema de uma definição como essa, segundo construtivistas como Wendt (1992), é que as identidades e os interesses dos atores seriam exógenos à interação entre os Estados e, consoante a concepção do autor, são variáveis fundamentais para se entender, por exemplo, porque os EUA entendem como mais perigosa a possibilidade da Coreia do Norte adquirir uma ogiva nuclear do que as já existentes ogivas em funcionamento de Inglaterra e França.

Segundo o construtivismo de Wendt (1992), Estados agem de forma diferenciada quando percebem um país enquanto amigo ou inimigo, e as características da estrutura internacional - anárquica, bi ou multipolar, e a distribuição desigual das capacidades - não seriam fatores suficientes para dizer qual percepção um país teria do outro. Assim, um passo importante seria averiguar como se dá a interação entre os Estados, que conhecimentos intersubjetivos são compartilhados pelos atores e como identidades são formadas para podermos entender o porquê de determinados interesses. Logo, segundo o argumento do autor, identidades precedem interesses e ambos podem transformar-se no decorrer das interações.

A partir de uma perspectiva pós-moderna/pós-estruturalista como a de Cynthia Weber (2001), o construtivismo de Wendt e sua visão sobre a atuação dos Estados ainda apresenta problemas. Segundo a autora, apesar de Wendt ter problematizado a lógica da anarquia neorrealista, que até então era vista como estrutural e necessariamente conflituosa, passando a enxergá-la como dependente das interações entre os Estados, o autor não consegue escapar da reificação do Estado enquanto produtor da anarquia. Dito de outra forma, segundo o construtivismo de Wendt, uma vez que agora são partes

fundamentais no processo de coconstituição da realidade, os Estados podem trocar de papéis e serem ou produtores do conflito ou produtores da cooperação, porém, inobstante essa inovação que nos retiraria da imutável anarquia neorrealista, não seria possível entender como os Estados seriam construídos discursivamente como produtores da anarquia. Os Estados sempre estão lá fora, são eles os responsáveis pela anarquia, seja ela cooperativa ou conflituosa. Os problemas dessa reificação do Estado seriam dois, de acordo com Weber (2001, p. 76):

Primeiro, ele [o construtivismo de Wendt] fracassa em cumprir sua promessa de ir além de reificações visto que para evitar reificar a lógica da anarquia, acaba reificando o Estado. Segundo, ao reificar o Estado – ao insistir que o Estado é produtor/tomador de decisões de todas as narrativas – o construtivismo perde a oportunidade de cumprir outra de suas promessas, qual seja, restituir o foco nos processos e práticas da política internacional.

Assim, tratar práticas discursivas de política externa a partir de uma matriz construtivista privilegiaria os aspectos normativos da linguagem. Influenciados por autores como Wittgenstein (1961) e Austin (1975), para tal corrente construtivista a linguagem não é necessariamente a chave que habilitaria os seres humanos a decifram o mundo, mas sim um instrumento prático com múltiplos usos para os agentes em suas interações sociais. Segundo essas ideias, presentes no construtivismo de autores como Onuf (1989), há atos concretos que não seriam realizados sem a utilização da linguagem, ou, de forma mais precisa, de atos de fala. Todavia, é importante deixar claro que tais ideias partem do pressuposto de que há um falante que faz uso da linguagem e a mesma é vista como um instrumento desse sujeito. Assim, conforme Debrix (2003, p. 6-7), *a linguagem torna-se uma ferramenta pelo meio da qual o sujeito estabelece ou responde a intenções normativas.*

Para Cynthia Weber (2001), ao invés de respondermos quem seria o autor da anarquia, seria mais rico investigarmos quais práticas contribuem para a percepção dos Estados enquanto produtores da anarquia. Assim, à luz das críticas da autora ao construtivismo e das ideias de Laclau, quando nos debruçarmos sobre as práticas discursivas de política externa norte-americana

relativas a Estados Falidos e *nation-building*, não partiremos com uma definição mínima sobre o que seria o fracasso estatal e qual seria o papel dos EUA frente essa temática. Sob o prisma pós-moderno/pós-estruturalista defendido por Weber e aqui adotado, analisar a linguagem é um empreendimento diferente daquele avançado pelos construtivistas: o que nos interessa aqui é a *performance*, ou seja, a ideia de que objetos e sujeitos são constituídos por meio de práticas discursivas, as quais (re)produziriam significados e representações não apenas para países fracassados, mas também para os EUA, por exemplo. Seguindo novamente Debrix (2003, p. 12), a linguagem é a própria *performance*, independente das intenções dos agentes ou estrutura, é a linguagem quem produz a ação. Assim, analisar política externa por esse prisma seria:

(...) reconhecer, primeiramente, que qualquer realidade é mediada por um modo de representação e, segundo, que representações não são descrições de um mundo de fatos, mas sim maneiras de se produzir facticidade. (...) Modos de produção da realidade são, portanto, dignos de análises em seus próprios termos. Tais análises podem ser uma interpretação na qual se questionam os efeitos sobre comportamentos e políticas que representações dominantes possuem, ou ainda uma forma de crítica na qual a meta é confrontar as representações correntes frente outras possibilidades de representação (SHAPIRO, 1989, p. 14).

Trabalhos de destaque abriram o caminho e mostraram a pertinência e riqueza de se abordar práticas de política externa mediante concepções pós-modernas/pós-estruturalistas. David Campbell (1990, 1992) talvez seja o autor pioneiro nessa seara ao analisar como a política externa dos EUA durante a Guerra Fria contribuiu para a (re)construção e afirmação da identidade americana. Para Campbell, identidades não surgem a partir de uma essência própria ou da vontade de Deus, mas sim de forma diferencial e relacional, ou seja, para se entender o sentido de pai temos que ter em mente os termos mãe, filho, avós, entre outros.

Para a formação de identidades há a necessidade, portanto, da demarcação de fronteiras, as quais delimitam o dentro e o fora, o Eu e o Outro. Ao conectar essas tais ideias com seu objeto de estudo, Campbell distingue dois tipos de política externa. O primeiro tipo, com letras minúsculas, refere-se a

todas as práticas de alteridade, práticas de diferenciação ou modos de exclusão que constituem seus objetos como estranhos ao lidarem com eles. Aqui, política externa deve ser vista como separada do Estado, empregando modos de representação cujo objetivo é normalizar a contingência e estranhamentos. O segundo tipo de Política Externa, com iniciais maiúsculas, agora relacionada com as práticas comumente associadas às relações exteriores dos países, reproduziria a constituição de identidades tornada possível pela política externa além de conter ameaças àquela mesma identidade. Dito de outra forma, a Política Externa reproduziria as práticas de alteridade para a produção de identidades e sentidos da política externa.

Destarte, o autor argumenta que a identidade na política global pode ser entendida como *resultado de práticas de exclusão por meio das quais elementos para se assegurar uma identidade internamente são ligados a um discurso de perigo com ameaças identificadas e localizadas no exterior* (CAMPBELL, 1990, p. 266), afirmação essa bastante próxima àquela defendida por Laclau sobre a construção de identidades. Por conseguinte, a grande mudança de foco é deixar de lado uma visão de política externa como centrada nos relacionamentos entre Estados com fronteiras pré-definidas e compreender política externa como uma prática central para a produção e reprodução de fronteiras, as quais contribuem para a constituição simultânea do Estado e do sistema internacional, do doméstico e do externo, do soberano e do anárquico.

Outra contribuição de destaque sobre a relação entre política externa e construção de identidades e significados é a obra de Lene Hansen (2006) interessada em efetuar uma análise discursiva sobre a Guerra da Bósnia. Para além da análise em si, uma das grandes contribuições da autora é sua preocupação com as discussões sobre construção de identidades e significados a partir de discursos de política externa, dedicando-se na primeira parte de sua obra em delinear diretrizes para uma análise discursiva para estudos pós-modernos/pós-estruturalistas. Segundo a autora, política externa é uma seara bastante frutífera para discussões sobre identidades e significados tendo em vista que tais políticas atribuem sentidos para situações e constroem objetos dentro delas e, ao empreenderem tais atos, *articulam e outorgam identidades a outros países, regiões, populações e instituições, ao mesmo*

*tempo em que (re)produzem identidades nacionais, regionais ou institucionais para o Eu* (HANSEN, 2006, p. 5).

De acordo com sua visão, as identidades oriundas das práticas de política externa seriam construções discursivas, políticas, relacionais e sociais. *Discursivas* uma vez que colocam representações de identidade em política externa dentro de um prisma interpretativo, ou seja, uma concepção discursiva comunga da ideia de que não há uma realidade extra-discursiva na qual identidades objetivas existem, mas sim que são construídas a partir da estruturação de um campo discursivo. *Políticas* porque a fixação de uma identidade específica não é dada *a priori*, mas sim em competição com outras possibilidades de significação. *Relacionais* pois identidades são sempre dadas em referência a um Outro, ou seja, ser civilizado implica a constituição do bárbaro. Por fim, são *sociais* uma vez que se articulam a partir de códigos coletivos, não a partir de traços individuais. Consoante Hansen (2006, p. 6):

Construções de identidade podem ter graus diferentes de alteridade, desde diferenças fundamentais entre Eu e Outro até construções de diferenças menos radicais, assim como o Outro pode ser construído mediante representações geográficas e políticas como 'civilizações', 'nações', 'tribos', 'mulher', 'civis' ou 'humanidade'. Construções políticas e geográficas de identidade são usualmente articuladas com uma identidade temporal particular por meio de temas relativos à repetição, progresso, transformação, atraso ou desenvolvimento. Representações temporais localizam questões contemporâneas de política externa dentro de um discurso histórico, porém são, pela perspectiva pós-estruturalista, precisamente discursos: enquadramentos de sentido e lentes de interpretação ao invés de verdades históricas objetivas.

A operacionalização de uma análise desse porte, conforme Hansen, pode ser guiada pelas dimensões espaciais, temporais e éticas presentes nas construções de identidades em textos de política externa. Segundo a autora, entender a identidade como espacialmente construída é reiterar que identidade é constituída de forma relacional e sempre envolve a construção de fronteiras, a delimitação do espaço e constituição de identidades de outros Estados, regiões e povos. Além da construção de outros países como Brasil, Argentina e Afeganistão, a dimensão espacial também envolve a articulação de conteúdo



político, que muitas vezes traz consigo divisões entre civilizados e bárbaros, terroristas e democratas, entre outros.

Outra dimensão deveras importante na construção das identidades é a temporal. Ainda segundo a autora (2006, p.43), *temas temporais como desenvolvimento, transformação, continuidade, mudança e repetição são cruciais para a compreensão e análise da construção de identidades*. A construção do Outro como progredindo em direção ao Eu é um componente central nos discursos sobre desenvolvimento, democratização, direitos humanos e, em nosso entender, colapso e reconstrução estatal.

Por fim, temos a dimensão ética na construção da identidade. Não se trata de tentar encontrar respostas para questões relativas a uma ética internacional ou como a mesma deveria ser desenvolvida e aplicada, pelo contrário, a dimensão ética do discurso envolve a construção de responsabilidades. Logo, a análise discursiva debruça-se, por exemplo, sobre *a força moral de representações particulares, guerras como 'genocídios' e intervenções como 'humanitárias'; e com as articulações do Eu sobre sua (não)responsabilidade em relação ao Outro* (HANSEN, 2006, p. 45).

É importante assinalar que outros trabalhos já fizeram uso de análises discursivas para o estudo da política externa norte-americana, ainda que não sejam numerosos. Em especial, um tema bastante privilegiado nos estudos é quais sentidos são dados ao terrorismo e aos atentados de 11 de setembro de 2001, destacando-se Jackson (2005), Hodges (2011), Jarvis (2009) e Nabers (2009). Os dois primeiros, mediante o arcabouço teórico-metodológico da Análise Crítica do Discurso (*Critical Discourse Analysis*) centram suas atenções em como o discurso contribui para fixar determinados sentidos com relação ao terrorismo e ao papel dos EUA frente a esta ameaça.

Jackson (2005) procura, por meio da análise de um conjunto de 100 textos, sendo boa parte deles discursos de autoridades do governo George W. Bush, verificar como a linguagem pública produzida após os atentados terroristas de 11 de setembro normaliza e reifica as práticas da Guerra ao Terror, fazendo com que as mesmas aparentem ser naturais e inevitáveis. O discurso produzido é pensado como uma forma para se atingir determinados objetivos políticos, em especial a legitimação do contraterrorismo, o

fortalecimento das autoridades governamentais, a supressão de críticas oriundas da sociedade doméstica, além de forçar uma unidade nacional.

Hodges (2011), por sua vez, procura verificar como as ações discursivas no nível micro (discursos políticos, reportagens da imprensa, entre outros) se conectam e formam o que ele denomina a narrativa da Guerra ao Terror de Bush (*Bush 'war on terror' narrative*). Vale ressaltar que a concepção de discurso dos autores é distinta daquela aqui adotada: nos trabalhos citados, o discurso possui uma relação dialética com a realidade, sendo apenas um domínio dentre outras práticas sociais e a análise inicia-se a partir da constatação de identidades previamente construídas, ou seja, teríamos, por exemplo, uma classe dominante já constituída e uma das metas da análise seria verificar como o discurso auxilia para se alavancar seus interesses.

Jarvis (2009) e Nabers (2009) compartilham da concepção laclauiana do discurso e almejam verificar que identidades e sentidos são dados ao terrorismo e aos EUA mediante a análise de documentos produzidos durante a administração George W. Bush. Jarvis (2009), em especial, almeja mostrar como invocações sobre temporalidade possuem um papel constitutivo para a formação de identidades e instituições. Segundo o autor, quando enquadrada como uma luta perene entre o bem e o mal, entre a liberdade e o medo, a Guerra ao Terror teria sentidos específicos: o conflito não seria apenas necessário e inevitável, mas também moralmente justo, no qual a inação seria impensável. O inimigo terrorista seria demonizado enquanto as ações engendradas pelo governo para combatê-lo - a tortura e o Ato Patriótico<sup>51</sup>, para lembrarmos duas medidas bastante controversas - seriam vistas como naturais. Por outro lado, quando o tempo nos textos sob análise é enquadrado de forma progressiva, os desafios postos pelo terrorismo não deixam de ser grandes, mas a vitória final é inexorável. Tais leituras, segundo o autor, privilegiariam uma trajetória histórica sobre o terrorismo, ocultando as diferenças entre os atos terroristas de hoje e de outrora, além de despolitizar as

---

<sup>51</sup> O USA Patriot Act (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*) é uma lei aprovada em 26 de outubro de 2001 que permitiu que o governo norte-americano interceptasse comunicações dos cidadãos, restringisse a entrada de imigrantes e regulasse transações financeiras entre estrangeiros e entidades consideradas suspeitas de ligações com atividades terroristas.

ações do governo dos EUA antes e após os ataques. Ademais, a inevitabilidade da vitória norte-americana, ainda que não fosse possível precisar o quando e o como, daria maior segurança às ações do governo e as blindaria das críticas.

Nabers (2009), por sua vez, faz uso do conceito de *significante vazio* para verificar quais sentidos são dados ao terrorismo e assim contrastá-los àqueles atribuídos aos EUA. Na análise, o autor verifica que são comumente associados aos EUA e aliados termos como paz, segurança, liberdade, ordem, civilização, entre outros, enquanto que, para o resto do mundo e para o terrorismo, teríamos a associação de termos como guerra, insegurança, medo e instabilidade. Dessa forma, a conexão entre os EUA e outros países seria possibilitada por meio dos termos comuns a eles associados e também frente à ameaça do terrorismo transnacional. Ademais, os atentados são vistos como uma tragédia global e não como um desastre localizado, possibilitando assim, dentre outras ações, apresentar as medidas contraterroristas dos EUA como naturais e necessárias, além da ideia de uma guerra de caráter internacional ao terrorismo, na qual as nações alinhadas à paz deveriam engajar-se para combater tamanha ameaça.

Ademais, Nabers (2009) argumenta que na medida em que tais sentidos são constantemente repetidos e reproduzidos na sociedade norte-americana, não só pelas autoridades governamentais, mas também por outros veículos de mídia, a Guerra ao Terror ganharia contornos institucionais visíveis, por exemplo, na criação do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*)<sup>52</sup> e no aumento dos gastos com defesa. Ironicamente, a supressão no medo requer, conforme o autor, a institucionalização do mesmo, uma vez que tais ações estariam sempre alertando a população da possibilidade de novos ataques.

---

<sup>52</sup> O Departamento de Segurança Interna foi criado após os atentados terroristas com o intuito de proteger o território norte-americano de outros ataques assim como de desastres naturais. Maiores informações estão disponíveis em [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov). Acesso em 24/10/2011.

### 3.3. Hipóteses.

Como já apontado ao longo do texto, nossa pretensão é abordar documentos de política externa norte-americana referentes a Estados Falidos e Reconstrução de Estados como práticas que produzem identidades e significados para os sujeitos sociais inseridos no discurso. Precisando o objeto, a ideia é, mediante a concepção de discurso e a categoria de *significante vazio* da teoria discursiva laclauniana, entender política externa como prática articuladora de identidades e significados, e verificar os seguintes pontos:

- a) Como os documentos selecionados estabelecem a visão do fracasso estatal como fenômeno doméstico, pouco conectado a causas externas, e como os Estados Falidos se tornam uma ameaça à segurança dos EUA e do sistema internacional.
- b) Que condições possibilitam a visão da democracia como a melhor instituição para os Estados Falidos
- c) Como é construída a visão dos EUA como um dos atores mais capacitados para empreender operações para reconstruir Estados, ou seja, como é construída a identidade do país como um *nation-builder*.

Com os pressupostos previamente apresentados, podemos enfim delinear nossas hipóteses de trabalho e o *corpus* escolhido para a análise. De imediato, argumentaremos que nos documentos encontramos duas articulações, que chamaremos de temporais, as quais são de fundamental importância para se forjar as identidades dos Estados Falidos e dos EUA, assim como o aparecimento de um *significante vazio* que justificaria que instituições transplantar para aqueles países fragilizados.

A **primeira articulação temporal** é relativa ao fracasso estatal: Estados fracassam devido a um processo histórico de má qualidade. Ou seja, a história desses países é vista de maneira pejorativa e julgada tendo como

referência um modelo de desenvolvimento econômico e político ocidental. O discurso sobre o fracasso estatal - semelhante ao discurso colonial que, de acordo com Bhabha (2007), constrói o colonizado como população degenerada cujos problemas se originam de questões raciais e que justificariam a conquista e o estabelecimento de sistemas administrativos - aponta para o fato de que a origem do fracasso jaz sumamente em problemas domésticos, pouco conectados com a dinâmica do sistema internacional.

Ainda que o tom não contenha os mesmos traços racistas explícitos do discurso colonial, acreditamos que a corrente discussão sobre fracasso estatal contém elementos que apontam para a experiência desses países como algo inferior, dissociada e isolada das interações que tais Estados tiveram e continuam a ter com os países considerados desenvolvidos. Tal construção de sentido é realizada mediante uma análise dos Estados Falidos que, em nosso entender, no mínimo se inspira em pressupostos do institucionalismo da escolha racional, o que permitiria isolar os países em questão e assim avaliar e julgar os seus desempenhos institucionais, tendo em mente que boas instituições produziriam bons comportamentos e levariam ao desenvolvimento enquanto que más instituições produziriam e levariam ao oposto.

A tentativa é, portanto, de se explicar o fracasso dos Estados como, em última instância, incapacidade institucional ou relutância das lideranças em se adequar às formas internacionalmente consagradas para se governar países, formas estas que impediriam que conflitos, pobreza e os demais problemas associados ao fracasso estatal eclodissem. Por fim, uma das consequências de tal articulação temporal, talvez a principal, é significar a fragilidade dos países como um problema de natureza eminentemente técnica, no qual considerações relativas a possíveis interesses dos países interventores não entram na equação final, além de contribuir para a estabilização da identidade dos países desenvolvidos, e em especial dos EUA, como aqueles que poderiam levar o desenvolvimento para tais quinhões do planeta, pois apresentaram uma trajetória de sucesso e tiveram pouca ou mesmo nenhuma responsabilidade com o corrente contexto.

Ademais, quando o ponto é apresentar que instituições transportar para os Estados Falidos, acreditamos a democracia, conforme apresentada

pelos documentos, pode ser entendida como um *significante vazio*, uma vez que ao termo são associadas diversas características, isto é, a democracia liberal seria não apenas o melhor e mais justo sistema político e econômico, englobando assim um debate valorativo, mas também um amontoado de funções técnicas que levariam, em última instância, a que os países executassem de maneira mais eficiente funções que até outrora eram consideradas competências de qualquer Estado, a despeito de seus regimes políticos e econômicos.

Para operacionalizarmos nossa análise, a estratégia a ser aqui utilizada inspira-se no *processo de ligação e diferenciação*, tal como proposto por Hansen (2006), e nas análises de *pressuposição e predicação*, da forma delineada por Lynn-Doty (1993). O *processo de ligação e diferenciação* parte da ideia que sentidos e identidades são construídos mediante uma série de signos que são ligados uns aos outros para a constituição de relações de semelhança, ao mesmo tempo em que são justapostos e diferenciados frente a outros signos. Conforme o exemplo dado por Hansen (2006, p.37):

(...) construir os Balcãs como diferente da Europa não cria muito sentido a não ser que tal construção seja situada dentro de um discurso que ligue e diferencie esses signos. Uma possibilidade discursiva é ligar 'os Balcãs' com violência, irracionalidade, subdesenvolvimento, barbárie, atraso, tribal, primitivo e selvagem e diferenciá-lo de uma 'identidade europeia' controlada, racional, desenvolvida, civilizada, organizada, nacional, ordenada e madura.

As análises de *pressuposição e predicação* avançadas por Lynn-Doty (1993) comungam de dois argumentos. Primeiramente, a *pressuposição* envolve as premissas para a existência dos sujeitos, objetos e mesmo relações, isto é, a *pressuposição* – como o próprio nome já diz – criaria o conhecimento de base – os pressupostos – que permitiriam que determinados objetos fossem considerados verdadeiros. Segundo o exemplo proposto pela autora, a afirmação *a lógica da política de poder é relevante pois captura a essência do sistema internacional* traz consigo a ideia de que existe algo conhecido como política de poder e que possui uma lógica própria; e existe um sistema internacional que possui uma essência passível de ser capturada pelo

analista. Por outro lado, a *predicação* consiste na atribuição de qualidades e propriedades aos objetos em questão por meio de adjetivos, advérbios, metáforas e demais figuras de linguagem, dentre outros. Conforme outro exemplo da autora, a afirmativa de que os EUA ajudaram os fracos, lutaram pela justiça, pela igualdade e pela liberdade, contribui para o estabelecimento dos EUA como um sujeito particular com tais atributos.

Indo adiante com nossas ideias, não há como discordar de Bickerton (2007) quando o autor afirma que a o fracasso estatal é precursor da ideia de que Estados precisam ser reconstruídos, ou seja, apenas após a estabilização da ideia de que países poderiam fracassar é que reconstruir Estados por meio de intervenções externas se tornou uma solução aceitável e passível de ser discutida. Adicionando argumentos a tal raciocínio, se o fracasso estatal é um problema técnico, a definição dos atores responsáveis pela intervenção deveria ser pautada segundo critérios também técnicos, isto é, os reconstrutores deveriam ter *expertise* e capacidade necessária para realizar tamanha engenharia institucional.

A partir do exposto até o momento, chegamos à **segunda articulação temporal**, a qual se refere à criação da identidade dos EUA como *nation-builder*. Partindo de uma série de estudos de casos sobre a participação do país em operações de *nation-building*, teríamos a tentativa de construção dos EUA, desde o final da Segunda Guerra Mundial e chegando à mais recente intervenção no Iraque, como um ator sempre envolvido na reconstrução de Estados, empreitada definida inicialmente como *uso da força armada após o fim de um conflito para auxiliar a uma transição duradoura para a democracia* (DOBBINS ET AL., 2003, p. 1)<sup>53</sup>. Ter-se-ia, nesse sentido, a tentativa de se

---

<sup>53</sup> É interessante contrastar a presente definição com a dos volumes posteriores produzidos pela RAND Corporation sobre *nation-building*. No volume de 2005, dedicado ao papel da ONU em operações de *nation-building*, a definição da empreitada é a mesma do livro de 2003. Contudo, no volume intitulado *Begginner's Guide to Nation-Building* (DOBBINS ET AL, 2007, p. vxii) temos *o uso da força armada como parte de um esforço para promover reformas políticas e econômicas, com o objetivo de transformar sociedades saídas de conflitos em sociedades em paz consigo mesmas e com seus vizinhos*. Por fim, no livro de 2008, sobre o papel da Europa em operações de *nation-building* (DOBBINS ET AL, 2008, p.xv) a definição é: *em volumes anteriores definimos nation-building como o uso da força após conflitos com o intuito de promover uma paz duradoura e um governo representativo. Ao especificar o uso da força, contudo, não queremos sugerir que a coação é sempre necessária ou mesmo desejável, e nem que somente a força armada é usada para alcançar esse objetivo*. O porquê das mudanças os autores não explicitam. Uma hipótese, que certamente demandaria uma maior investigação,

estabelecer uma *definição histórica* sobre o que é *nation-building*, quais tarefas foram historicamente efetuadas e qual o papel dos EUA nessas missões.

Sob nosso ponto de vista, para a construção dessa definição histórica, teríamos, de um lado, uma série de estudos de caso que atestariam que os EUA promoveram a reconstrução de Estados alhures e, de outro lado, uma história de construção da competência para a realização dessa tarefa dentro do próprio país, mostrando que desde o final da Segunda Guerra Mundial, ainda que com dificuldades e por vezes graves retrocessos, as instituições norte-americanas e os *policymakers* do país já procuravam adaptar o processo decisório norte-americano à tamanha tarefa.

São duas as consequências dessa articulação que procuraremos destacar. Em primeiro lugar, os EUA passariam a ser vistos como o um dos atores mais capacitados historicamente a realizar operações de *nation-building*, porquanto adquiriram *expertise* nessa tarefa ao longo do tempo, inobstante os problemas que enfrentaram e porventura ainda irão enfrentar nesses processos de engenharia institucional, culminando assim na construção da autoridade do país para a reconstrução de Estados. Em segundo lugar, *nation-building* tornar-se-ia um processo despolitizado, eminentemente tecnocrático, pois os Estados Falidos não teriam capacidade para se reerguerem por si mesmos, e os EUA, por terem adquirido historicamente experiência na tarefa de reconstruir países, estariam habilitados a realizar tamanha empreitada. As discussões seriam, dessa forma, direcionadas para o aperfeiçoamento dessa tarefa, deixando-se de lado, por exemplo, o debate sobre se o que se quer reconstruir e quais são as reais demandas dos países considerados fracos.

Ao fim, ao explorarmos a temporalidade como condição de possibilidade para a construção do fracasso estatal como fenômeno doméstico e para a visão dos EUA enquanto *nation-builder*, acabamos por concordar com Jarvis (2009) quando afirma que os padrões que impomos aos eventos - sejam eles afirmações sobre continuidade, repetição, progresso ou decadência - são de suma importância para darmos sentido ao mundo no qual estamos

---

relaciona-se com os reveses no Afeganistão e no Iraque, pois transformar países saídos de conflitos em democracias é uma tarefa mais difícil do que se poderia imaginar, o que pode ter retirado a ênfase na promoção democrática da primeira definição para a atual. Contudo, apesar das mudanças, em nosso entender permanece uma definição histórica de *nation-building*.



inseridos. Assim, antes de desenvolvermos nosso argumento com base na análise nos documentos selecionados, é importante que ao menos esboçemos uma resposta à seguinte pergunta: **qual a contribuição da dimensão temporal para constituição de identidades?** É o que faremos a seguir.

### **3.4. Tempo e História como condição de possibilidade.**

É válido destacar que o tratamento a ser prestado ao tempo neste estudo é diferente de outras análises, que muitas vezes o entendem como uma entidade exógena às percepções humanas e cuja existência é um fato, estejamos cientes ou não de sua passagem. Conforme Bash (2000), tal concepção, chamada pelo autor de *tempo analítico*, entende a temporalidade como uma sucessão de instantes nos movendo constante e continuamente do passado, passando pelo presente e alcançando o futuro. Tais juízos trazem consigo a ideia de que o tempo é divisível, universalmente o mesmo para todos, e caminha num passo constante, além de ser algo neutro<sup>54</sup>.

Por outro lado, Bash (2000) também apresenta a ideia de *tempo social*, ideia esta que faz referência às modalidades temporais que são partes integrantes das construções sociais de diferentes sociedades e que informam o cotidiano das mesmas. Aqui, é importante reter que sociedades diferentes pensaram, representaram e experimentaram o tempo e a história de formas bastantes distintas uma das outras, culminando não apenas em maneiras diferenciadas de se marcar o tempo, mas também em figuras para representá-lo, seja a ideia do tempo circular, seja a ideia de que deuses e mitos interferem no curso da história, entre outras. Por essa perspectiva, tratar a maneira como o homem representa sua relação com tempo e história é reconhecer que estas

---

<sup>54</sup> Uma das grandes vantagens do *tempo analítico* seria justamente possibilitar ferramentas para mensurarmos a duração de eventos e assim impormos ordem e disciplina à vida social. Logo, segundo Bash (2000), enquanto nas ciências naturais marcadores temporais assumiriam formas como segundos, anos-luz, eras geológicas, entre outros, nas ciências sociais a mensuração seria mais questionável, exemplificado, por exemplo, pela questão da definição de uma geração: de um lado, teríamos a ideia de que 25 anos definiriam uma geração; de outro, a marcação realizada mediante os ciclos de vidas das famílias e suas posteriores sucessões.

últimas variáveis não são exógenas à ação humana, mas sim construídas pelos indivíduos e imputadas a fenômenos e atores. O tempo, por esse prisma, é uma categoria intersubjetiva que informa e organiza nossa experiência e nossas ações sobre mundo.

Se compararmos a experiência moderna com a medieval, grega e arcaica, empreitada esta realizada por Domingues (1996), notamos como o relacionamento entre homem, tempo e história se transformou substancialmente. Na modernidade, segundo o autor, coexiste o *tempo do mundo*, aquele que corre de forma impassível, que escapa ao controle do homem e é ilustrado pela velhice e decadência do corpo; e o *tempo da ciência e da técnica*, do controle do homem sobre o tempo, impulsionado pelos desenvolvimentos da civilização urbano-industrial e também fomentado pela necessidade de racionalizar o rendimento do trabalho e maximizar os ganhos do capital e que permite ao mesmo homem sonhar em derrotar a morte e alcançar a eternidade.

Em contraposição, o homem antigo pensava o tempo de forma cíclica, em ciclos de nascimento e morte. Por sua vez, se tomarmos Santo Agostinho como representativo da tradição cristã, temos nele uma ideia de tempo contínuo, no qual a humanidade, redimida por Cristo, marcha para o reino dos céus. Contudo, é importante destacar que tal ideia é diferente da ideia moderna de progresso, pois o futuro dos cristãos é visto como peregrinação e não como um possível desenvolvimento contínuo. Por sua vez, a tradição judaica também quebra com a ideia de tempo cíclico, uma vez que, de acordo com Terra (2004), o Messias poderia vir a qualquer momento, ocasionando mudanças substanciais nos sentidos dos acontecimentos. Em tais concepções é possível apreender um providencialismo, na medida em que Deus é o protagonista da história e o homem um dos seus instrumentos. Note-se, assim a construção de identidades para Deus e os homens mediante a concepção de tempo e história embutida nesse tipo de pensamento.

Há de se destacar também a *laicização do tempo* no homem moderno, ou seja, a ação de mitos, deuses e do Deus da tradição judaico-cristã é esvaziada e seus poderes são transferidos aos homens, os quais agora passam a ter a capacidade de transformar qualitativamente a história,

vencendo os obstáculos até outrora impostos pela natureza. Ainda que longo, o trecho de Domingues (1996, p. 60) ilustra algumas dessas transformações:

Desprendido dos arquétipos e de sua ação limitadora e paralisante, os quais levaram os homens antigos a bloquear por milênios sua capacidade de criação e a abafar a própria história, é um novo homem que irrompe: um homem que se sabe e se quer criador da história; um homem que, ao quebrar de vez o invólucro em que o mito encerrava os personagens e os acontecimentos históricos (heróis, façanhas, etc.), libera as forças da história, empurra o tempo para frente (uma vez livre dos arquétipos que o puxavam para trás), transformando-o de cíclico em linear (linha ascendente), e permite o surgimento do acontecimento histórico como tal, sem nenhum invólucro, simplesmente histórico; um homem que reconhece na história seu próprio modo de ser de homem (homem histórico) e vê o nascimento histórico, com seu selo do novo e do efêmero, o próprio modo de ser da história com tal.

Resultado: onde os homens arcaico, antigo e medieval viam na novidade do acontecimento a falta, o pecado, algo como uma transgressão a ser combatida e abolida do comércio dos homens, o homem moderno vê o signo do seu poder de criação e algo a ser celebrado e valorizado como tal, como acontecimento, como novidade, como a história em seu infinito poder de inovação e transformação.

Ao passarmos especificamente pela forma como tempo e história são tratados pelo pensamento político moderno europeu, é interessante trazermos para o debate a distinção que Hutchings (2008) faz uso dos termos gregos *chronos* e *kairos*, os quais, segundo a autora, denotam formas distintas de como a vida social pode ser temporalizada.

*Chronos*, segundo a autora, seria o tempo da natureza, quantitativamente mensurável e que tornaria possível medir e comparar ciclos de vida e horas de trabalho, por exemplo. Com a noção de que o tempo seria um meio neutro e constante, abriram-se possibilidades variadas para se pensar a relação entre passado, presente e futuro nas ciências naturais e sociais. Logo, agora seria possível, por exemplo, dividir a história em períodos específicos, fazer comparações diretas entre eventos simultâneos ou mesmo entre períodos diferentes, julgar inovações ou continuidades e estabelecer prognósticos sobre o futuro. Uma característica peculiar de *chronos*, segundo Hutchings (2008), é ser simultaneamente tratado como o meio utilizado para se realizar a mensuração e o objeto que está sendo mensurado.

Por outro lado, *kairos*<sup>55</sup> designa um momento privilegiado, a ocasião mais oportuna para se desencadear uma ação que pode mudar os rumos da certeza e linearidade que *chronos* traz consigo, fazendo referência, portanto, às mudanças qualitativas que ocorrem no tempo e na história. Hutchings (2008) mobiliza os dois termos a fim de mostrar quais são os principais pressupostos relativos a tempo e história embutidos nas grandes teorias políticas do Renascimento e do Iluminismo e nas teorias de Relações Internacionais, e que implicações esses pressupostos trazem para as análises. Em especial, um dos pontos a serem tratados por Hutchings (2008) é averiguar como as teorias em questão abordam as causas das mudanças qualitativas no tempo e na história.

Para fins de exemplificação, é interessante contrastarmos a proposta de Maquiavel, expoente do humanismo cívico do Renascimento, com expoentes do iluminismo europeu, em especial Kant e Marx. Se nos atentarmos para Maquiavel é possível encontrarmos em seu pensamento uma intersecção entre *chronos* e *kairos*: segundo o autor florentino, o tempo é circular, organizado segundo ciclos de nascimento e morte, ascensão e queda e que assim seria possível aprender com o passado e intervir no futuro. Deste modo, o padrão cíclico de *chronos* poderia ser suspenso e os ritmos do tempo e da história controlados, possibilitando o cultivo e manutenção do poder, da riqueza e garantir a sobrevivência das entidades políticas que estavam emergindo após o colapso da ordem medieval.

Todavia, Maquiavel também argumentou que não há solução permanente para o controle do tempo e da história mediante a *virtù* do príncipe devido à ação de uma variável importante em seu pensamento: a *fortuna*. Segundo o autor, esta é uma potência que pode acelerar ou atrasar os padrões cíclicos da história e assim ajudar ou impedir a ação dos atores. Note-se, porém, que a ação da *fortuna* depende da combinação de eventos e ações de povos particulares em tempos particulares: o príncipe virtuoso seria, portanto,

---

<sup>55</sup> Domingues (1996) salienta que *kairos* é um termo também presente na tradição judaico-cristã e que influenciou o relacionamento do homem medieval com o tempo e a história. Segundo o autor, São João o utilizava para designar não propriamente o momento mais adequado para deflagrar uma ação, como faziam os sofistas gregos, mas sim um instante primordial a depender da escolha e decisão de Deus.

aquele que reconheceria o momento certo para tirar proveito da *fortuna*.  
Sumarizando, em Maquiavel:

Tempo enquanto *chronos* permite que os indivíduos aprendam a partir do passado e possam tentar prever o futuro, mas o tempo enquanto *kairos* torna as lições da história pouco confiáveis uma vez que as ações da fortuna são 'desconhecidas'. Para Maquiavel, contudo, tais ambiguidades não são inconsistentes, mas sim um reflexo de temporalidades coexistentes e transversais que mutuamente constituem o tempo da política. Compreender essa complexidade temporal produz a ideia de que a política é previsível em geral e imprevisível no particular (HUTCHINGS, 2008, p.31).

Grosso modo, note-se que em Maquiavel a *fortuna* é uma potência exógena ao tempo e à atuação dos homens e que os indivíduos devem ter a virtude de saber quando capitalizar em cima dela. Por outro lado, seguindo Hutchings (2008), no pensamento moderno europeu, em especial aquele surgido durante os séculos XVIII e XIX, *kairos* opera de forma imanente ao tempo e à história: o próprio movimento da história é explicado por causas subjacentes ou por um fim a ser alcançado em dado momento. O papel do analista, segundo a autora, seria identificar como e com quais efeitos *kairos* modela a infinita pluralidade de eventos que se sucedem no tempo e, por conseguinte, como produz ou produzirá distinções qualitativas em momentos diferentes da história humana.

A possibilidade de progresso dentro do tempo e da história foi em grande medida possibilitada por desenvolvimentos da física e da biologia nos séculos XVIII e XIX, em especial as ideias da termodinâmica que estuda, em síntese, as relações entre o calor trocado e o trabalho realizado num determinado processo físico buscando compreender mediante alterações na temperatura, pressão e volume o comportamento e as mudanças que ocorrem na natureza, e do evolucionismo darwinista, o qual assevera, dentre outros pontos, que a evolução das espécies se dá mediante uma seleção realizada pela natureza que leva à sobrevivência apenas daqueles mais aptos.

Destarte, Hutchings (2008) argumenta que à *chronos* foi agregada uma visão particular de causalidade: agora, além de ser infinito e linear, o tempo também é unidirecional e irreversível. Por conseguinte, tornar-se-ia

possível identificar os mecanismos responsáveis pelos padrões de causa e efeito que habilitariam os homens a realizar prognósticos mais precisos sobre o futuro. Tal conjuntura foi decisiva para o desenvolvimento de metanarrativas sobre progresso dentro da história mundial que acabaram surgindo nesse período. Assim sendo, consoante Hutchings (2008, p. p. 49-50):

A identificação de *kairos* com *chronos* é exemplificada pelo uso de três conjuntos de metáforas que almejam capturar o movimento progressivo da história: mecânica, orgânica e pedagógica. Compreender a relação entre *chronos* e *kairos* em termos mecanicistas significa enxergar *kairos* como um mecanismo causal. Por esse prisma, *kairos* opera na forma de causa profunda que de alguma forma sustenta aquelas outras variáveis que parecem precipitar os eventos na história. A linguagem orgânica reflete um entendimento de *kairos* enquanto *telos*, no qual o resultado final do processo determina seu desenvolvimento, ou seja, a irreversibilidade do tempo pode ser revertida uma vez que sabe o que se almeja alcançar e pode-se redirecionar a história para tal fim. Um relato pedagógico do link entre *chronos* e *kairos* sustenta-se em uma analogia entre desenvolvimento pessoal e desenvolvimento histórico. Aqui, *kairos* é concebido como a capacidade de aprender e conscientemente refletir sobre as lições de *chronos*.

Para fins estritamente de exemplificação, e assim evitando subsumir as concepções sobre tempo e história das correntes de pensamento em questão a apenas os seguintes pontos, Hutchings (2008) mostra como liberais e socialistas apresentaram visões que retomam as metáforas acima descritas para enquadrar o movimento progressivo da história. De um lado, comércio, tecnologia e uma cultura democrática, por exemplo, eram vistos como mecanismos que poderiam, se não acabar, ao menos minimizar os problemas da guerra e da pobreza; de outro, tomando especialmente pontos do pensamento marxista, podemos dizer que o papel das condições materiais na determinação da direção da história pode ser interpretado de forma mecanicista: a sucessão de modos de produção ao longo do tempo culminaria na acumulação e na concentração de riqueza no capitalismo que, por sua vez, resultaria na exacerbação das tensões entre as classes e numa possível revolução socialista.

Por outro lado, raciocinando de forma teleológica e tendo em mente qual o final do processo histórico, seja ele a paz mediante democracias

republicanas, como pensava Kant em *À Paz Perpétua*, ou mesmo mediante uma revolução socialista, as ações dos indivíduos podem ser julgadas legítimas ou não, dependendo se aproximam-se ou se afastam-se de determinado *telos*, assim como poderiam ser avaliados os estágios de desenvolvimento de dada sociedade em relação ao fim almejado. Por fim, a partir de uma filosofia da história pedagógica podemos capturar a ideia de que os homens devem aprender com os erros e caminhar rumo ao fim desejando. Uma das consequências dessa visão, senão a principal e mais conhecida, seriam justificativas para práticas colonialistas e imperialistas em que povos inteiros passaram literalmente a ser vistos como mais jovens do que outros e, portanto, deveriam ser tutelados para que pudessem alcançar o progresso.

Chegamos assim ao que Bash (2000) chama de *tempocentrismo*, ou seja, a ideia de que o tempo social, uma forma encontrada pelos homens para representarem e experimentarem sua relação com tempo e história passa a ser interpretado como tempo de todo o mundo:

Uma vez que os membros da sociedade interativamente engajam-se na construção social do tempo, eles o fazem como uma firme convicção de que o (seu) tempo social é, na verdade, o tempo real. Dessa forma, a sua noção de tempo tende a ser investida com uma dimensão avaliativa que dá a este tempo prioridade sobre concepções alternativas – as quais são depois devidamente depreciadas. Em outras palavras, *tempocentrismo* surge da construção do tempo social quase como algo natural, assim como o etnocentrismo aparece na construção da cultura (da qual, certamente, o tempo social é um elemento integral) (BASH, 2000, p. 196).

Um dos autores que mais bem abordou a questão de como o tempo tem implicações significativas para a constituição de sentidos e identidades de objetos de estudo é Johannes Fabian (1983). Segundo Fabian (1983), a partir de uma visão evolucionista da história, a qual passou a ser naturalizada nos trabalhos de antropólogos do século XIX e passível de ser universalizada para todos os povos do globo, o discurso antropológico passou a caracterizar as diferenças do Outro, fosse esse Outro uma tribo ou uma sociedade inteira, como distância vis-à-vis um estágio considerado superior.

Tentando sintetizar uma longa discussão, podemos afirmar que a partir das Grandes Navegações do século XV e dos sucessivos encontros com povos de outras regiões, os europeus passaram a representar o globo como um todo, isto é, o local só ganharia sentido em relação ao global. O observador poderia apartar-se do seu local de observação e visualizar o espaço global de forma neutra e imparcial. O que era visto, segundo Agnew (1998), era o que existia, e os mapas seriam formas acuradas de provar o que estava do lado de lá: o mundo e a representação do mundo seriam, portanto, a mesma coisa. Contudo, como no diz o autor, uma segunda característica dessas mesmas representações seria a ideia de que perigo e caos jaziam alhures, isto é, outros povos e outras regiões passaram a ser vistas como desconhecidas, recantos ameaçadores do planeta que bordejavam a Europa. Fossem os encontros com os muçulmanos - que imprimiam uma ameaça imediata à Europa devido ao fato de terem tomado a península ibérica e terem impostas derrotas significativas à cristandade desde as Cruzadas<sup>56</sup> - fossem os encontros com os ameríndios após as navegações do século XV, a ideia é de que o Outro era desconhecido e perigoso.

No que tange ao contato entre os europeus e ameríndios, é imprescindível destacar que a concepção de mundo que informou tais contatos foi a tradição judaico-cristã. Dessa forma, como nos dizem Fabian (1983) e Mignolo (2002), infiéis e pagãos não eram vistos como menos desenvolvidos ou atrasados; eram, pelo contrário, vistos como distantes no espaço, pois viviam em outras regiões do globo, ou partilhavam crenças distintas, como os muçulmanos e os judeus. Assim sendo, a despeito de que nesse mesmo cristianismo a diferença fosse considerada algo ruim, tratada como deturpação de uma almejada unidade entre os homens a partir da religião e podendo ser vista inclusive como ameaça e tratada como tal, pagãos ou infiéis poderiam sim almejar a redenção, bastando que renunciassem a seu credo anterior e se

---

<sup>56</sup> Como nosso foco são questões relativas ao tempo, e tais pontos tornam-se mais prementes ao pensamento europeu a partir do contato com as Américas, de acordo com Fabian (1983) e Mignolo (1995), não aprofundaremos a discussão sobre os embates com os muçulmanos, que certamente tiveram grande importância para definir no imaginário europeu a ideia do Outro como perigoso. Para uma discussão mais aprofundada sobre tal período e ideias, sugerimos Hourani (1994) e Abu-Lughod (1989).



convertessem para que a unidade e a homogeneidade fossem estabelecidas e a ameaça erradicada<sup>57</sup>.

Por outro lado, com uma visão evolucionista da história que se torna predominante dos séculos XVIII e XIX, ocorre uma diferença bastante significativa na construção do Outro: *se os pagãos sempre estavam prontos para a salvação, o selvagem ainda não estava pronto para a civilização* (FABIAN, 1983, p. 26). Dito de outra forma, a diferença qualitativa entre o europeu e o selvagem é inscrita segundo marcadores temporais, pois o zênite da evolução está agora na história ocidental, restando ao primitivo aprender com o primeiro e tentar enfim rumar em direção à civilização. Ao fim e ao cabo, o selvagem viveria em outro tempo, culminando em uma das teses mais potentes do autor (FABIAN, 1983, p. 31): a *negação da coetaneidade (denial of coevalness)*, isto é, a persistente e sistemática tendência de localizar o referente da antropologia num tempo distinto daquele no qual o produtor do discurso antropológico está inserido. Selvagem, tradicional, primitivo não seriam, portanto, as essências de outras pessoas e povos, mas categorias analíticas criadas mediante uma visão ocidental sobre tempo e história surgida a partir dos séculos XVIII e XIX.

Nessa toada, à guisa de exemplificação, vejamos duas citações: uma de Kant, extraída de seu livro *Ideia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita*, especificamente da nona proposição do texto; e em seguida a de Marx, sobre o papel da colonização britânica na Índia:

Pois, se partirmos da história grega, como aquela em que se conservam todas as outras histórias que lhe são anteriores ou contemporâneas, ou ao menos a que garante a sua autenticidade; se perseguirmos sua influência sobre a formação e degeneração (*Missbildung*) do corpo político (*Staatskorper*) do povo romano, que absorveu o Estado grego, e a influência dos romanos sobre os bárbaros, que por sua vez os destruíram, até os nossos dias; e se

---

<sup>57</sup> Todorov (2003) caracteriza esse processo mediante a expressão *duplo movimento*: de um lado, a diferença é reconhecida, porém compreendida como uma degeneração do europeu, justificando assim a exploração, a erradicação ou mesmos esforços para a reforma. De outro lado, há uma dificuldade em reconhecer a diferença, o que culmina em tentativas de tratá-la como igual mediante assimilação. Os povos ameríndios, por exemplo, passaram a ser interpretados como uma versão subdesenvolvida dos europeus, mas que após tutela e conversação ao cristianismo poderiam almejar a salvação até então reservada apenas aos europeus cristãos.

acrescentarmos episodicamente a história política de outros povos tal como seu conhecimento chegou pouco a pouco até nós justamente por meio destas nações esclarecidas (*aufgeklart*) – descobriremos um curso regular de aperfeiçoamento da constituição política (*Staatsverfassung*) em nossa parte do mundo (que provavelmente um sai dará leis a todas as outras) (KANT, 2004, p.p. 20-21).

A sociedade indiana não tem história, ao menos história conhecida. O que nós chamamos de sua história é a história de sucessivos invasores que fundaram impérios na base da passividade e imutabilidade daquela sociedade. A Inglaterra tem que cumprir uma dupla missão na Índia: uma destrutiva e outra regenerativa – a aniquilação da velha sociedade asiática e o estabelecimento dos alicerces da sociedade ocidental na Ásia (MARX, 1979, p.p. 217-218).

À luz da discussão até aqui desenvolvida, fica claro que, ao conceber um mundo no qual as partes ganham significado apenas a partir de seu relacionamento com o todo e a história evolui rumo a determinado *telos* a partir de mecanismos causais que poderiam ser captados pelo analista, tornar-se-ia possível definir o ponto de partida do processo, quem está adiantado, quem está atrasado, o que falta ser atingido e quem possui as características necessárias para executar a tarefa.

Dessa forma, em Kant encontramos uma distinção entre história propriamente dita (*Historie*), composta apenas empiricamente, e história do mundo (*Weltgeschichte*), que, de certo modo, tem um fio condutor *a priori*. A filosofia da história kantiana, de acordo com Terra (2004), não é composta pelo acúmulo de fatos, nem depende apenas de algum tipo de ordenação, mas sim busca e afirma um sentido para o devir. Segundo a oitava proposição do livro acima citado de Kant (2004, p.17), pode-se considerar a história da espécie humana, em seu conjunto, como:

(..) a realização de um plano oculto da natureza para estabelecer uma constituição política perfeita interiormente e, quanto a este fim, também exteriormente perfeita, como o único estado no qual a natureza pode desenvolver plenamente, na humanidade, todas as suas disposições.

Assim, em Kant o desenvolvimento da humanidade se dá na espécie humana, e é tal concepção que habilita o autor a afirmar que os europeus

ditarão as regras para o mundo, uma vez que o acumulado histórico da sociedade ocidental poderá levá-la ao progresso final.

Por sua vez, no caso de Marx, afirmar que a Inglaterra deve destruir a sociedade indiana para em seguida reerguê-la sob novas bases é consequência de uma filosofia da história calcada na ideia de que modos de produção se sucedem ao longo da história e que para que ocorresse a revolução socialista na Índia seria preciso trazê-la para dentro da narrativa evolucionista ocidental, e assim criar as condições para que a luta de classes eclodisse naquele território. Em suma, a diferenciação entre o moderno e o pré-moderno, o civilizado e o bárbaro, dentre outras variações, é autorizada mediante um apelo a uma teleologia de uma história universalizante.

Amarrando a discussão até aqui realizada, em *Relações Internacionais* acreditamos ser igualmente possível encontrar representações outorgadas a países e regiões que, assim como observado por Fabian (1983) na antropologia e ilustrados pelos exemplos de Kant e Marx ora discutidos, também lhes negam coetaneidade. Parte considerável das principais abordagens teoricamente informadas em nossa área, principalmente as de matriz liberal e que ganharam maior proeminência após o final da Guerra Fria<sup>58</sup>, compartilham um historicismo que naturaliza uma filosofia da história cujo centro do desenvolvimento seria o mundo anglo-saxão e, a partir dele, se espalharia para as demais áreas do planeta.

Talvez um dos grandes exemplos dessa safra de análises foi a ideia de Fukuyama (1992) sobre o fim da história. Segundo este autor, o mundo pós-Guerra Fria teria alcançado o mais alto patamar de desenvolvimento por meio das democracias liberais e capitalistas que estariam se proliferando e dominando o globo. Consoante Fukuyama (1992, p. 276):

---

<sup>58</sup> Como nos diz Hutchings (2008), no período compreendido entre 1945 e 1989 preocupações espaciais dominaram a área de *Relações Internacionais*, em especial se levarmos em consideração principalmente as produções ancoradas no behaviorismo ou no realismo estrutural de Waltz (1979). Uma das grandes preocupações do autor realista, senão a principal, era a distribuição desigual de capacidades entre os Estados, tratando a dimensão temporal de forma sincrônica. Tal tratamento, em muito inspirado em estudos de microeconomia, proveu a base para modelagens formais da política internacional. Não obstante, segundo a interpretação de Hutchings (2008), ainda que o foco não seja o desenvolvimento das relações internacionais no decorrer da história, a possibilidade de se suspender o tempo das análises neorealistas depende da aceitação de uma narrativa particular da história para todo o globo, qual seja, a narrativa ocidental.

No futuro vindouro, o mundo será dividido entre uma parte pós-histórica e outra parte ainda presa à história. No mundo pós-histórico, o principal eixo de interação entre os Estados será a economia e as antigas regras da política de poder terão sua importância reduzida. (...) Deverá haver considerável competição econômica, mas pouca competição militar nessa zona. O mundo pós-histórico ainda será dividido em Estados-Nação, mas seus nacionalismos terão feito as pazes com o liberalismo e se expressarão apenas cada vez mais na esfera privada, e não mais na pública.

Por outro lado, o mundo histórico ainda será corroído por conflitos religiosos, nacionalistas ou ideológicos, dependendo do grau de desenvolvimento dos países em questão, nos quais a política de poder ainda é aplicada. Países como o Iraque e a Líbia ainda invadirão seus vizinhos e lutarão guerras sangrentas. No mundo histórico, o Estado-Nação continuará a ser o carro chefe de identificação política.

Assim sendo, entender porque a coetaneidade seria negada em análises com tempo e história eurocentricamente referenciados, como a de Fukuyama (1992) acima descrita, demanda a explicitação de alguns pontos. Primeiramente, não há como escapar da questão de que estamos tratando de representações sobre países e povos e, na grande maioria das representações proporcionadas pelo *mainstream* de nossa área, o mundo ocidental é o centro espacial e o ponto de chegada no tempo, isto é, com os principais eventos mundiais ocorrendo no Ocidente, a história do chamado Terceiro Mundo acaba por ser interpretada, por exemplo, como uma derivação de má qualidade de tais acontecimentos, mas, ao mesmo tempo, a experiência ocidental poderia ser o norte a guiar os esforços de modernização de tais regiões.

Quando tomamos os impactos dessas representações para as análises, o resultado é muito semelhante àquele analisado por Barkawi e Laffey (2006) quando ponderam sobre o estado da arte dos estudos de segurança internacional. Segundo os autores, ao privilegiarem a competição entre as grandes potências, ou mesmo ao reproduzirem periodizações históricas e categorias geográficas eurocêntricas, as abordagens em questão criam poucas categorias analíticas para a compreensão da realidade daqueles países considerados mais fracos: ou estes passam a ser vistos como marginais e de pouca importância para as relações internacionais, ou são percebidos ora

como locais para as boas intenções liberais, ora como santuários das principais ameaças para o sistema internacional.

Nota-se, portanto, que o tempo histórico transforma-se em uma maneira para se medir a distância social, cultural, econômica e/ou política que se assume existir entre o Ocidente e o Oriente, culminando em julgamentos que mais salientam a falta, a lacuna que outros países possuiriam em relação ao Ocidente, em detrimento de análises sociopolíticas que fujam do caráter comparativista, ainda que por vezes implícito, entre um dito Primeiro Mundo desenvolvido e um Terceiro Mundo atrasado. Refletindo especificamente sobre a África, Mbembe (2001, p. 08) ilustra as decorrências dessas abordagens:

Uma das consequências dessa cegueira é que a política e a economia africana foram condenadas a aparecer na teoria social como um sinal de falta, enquanto que os discursos da ciência política e da economia do desenvolvimento se transformaram em uma busca sobre as causas dessa falta. Na base de uma grotesca dramatização, o imaginário político africano se tornou algo incompreensível, patológico e anormal. A guerra é vista como onipresente. O continente, uma entidade rica, grandiosa e fantástica, é representado como sem poder algum, continuamente engajado em uma desenfreada autodestruição.

Ademais, a coetaneidade também é negada devido ao fato de que ao retratar tempo e história orientados pela perspectiva ocidental perde-se o que Said (1993, p.p. 245-246) chamou de *leitura em contraponto*:

(...) quando departamentos supostamente neutros da cultura, como a literatura ou a teoria crítica, convergem para a cultura mais fraca ou subordinada e a interpretam com a ideia de que existem essências imutáveis, europeia e não europeia, com narrativas sobre a posse geográfica e imagens de legitimidade e redenção, a consequência flagrante tem sido dissimular a situação de poder e ocultar até que ponto a experiência da parte mais forte se sobrepõe à da mais fraca e estranhamente depende dela.

Dito de outra forma, a proposta pensada por Said, e de certa forma comungada por autores como Chakrabarty (2000), Mignolo (1995; 2002) e Escobar (2002), é tensionar o historicismo ao afirmar que a experiência até então considerada vitoriosa do Ocidente só pode ser concretizada com a

participação efetiva e constitutiva das colônias ameríndias nos séculos XV e XVI e das africanas e asiáticas durante o imperialismo dos séculos XVIII e XIX. Por essa perspectiva, o colonialismo não seria um fenômeno que ocorreu após o triunfo da modernidade na Europa, pelo contrário, não há modernidade sem colonialidade, com o último sendo constitutivo do primeiro (ESCOBAR, 2002).

Nessa linha, Escobar (2002) e Mignolo (2002; 2005), por exemplo, preferem trabalhar com a ideia de modernidade/colonialidade, o que acarreta em mudanças significativas na forma de se tratar a história. Segundo Escobar (2002, p. 05), as premissas de tal projeto seriam as seguintes:

(...) (1) uma ênfase em localizar as origens da modernidade na Conquista da América e no controle do Atlântico depois de 1492, ao invés de fixá-las no Iluminismo ou no final do século XVIII; (2) uma persistente atenção ao colonialismo e na criação do sistema capitalista mundial como constitutivos da modernidade; isto inclui uma determinação em não negligenciar a economia e suas concomitantes formas de exploração; (3) conseqüentemente, a adoção de uma perspectiva mundial para a compreensão da modernidade, em vez de uma visão da modernidade como um fenômeno intraeuropeu; (4) a identificação da dominação de outros povos fora da Europa como uma dimensão necessária da modernidade, com a concomitante subalternização dos conhecimentos e culturas desses grupos; (5) uma concepção de eurocentrismo como a forma de conhecimento da modernidade/colonialidade – uma representação hegemônica e um modo de conhecer que reivindica universalidade para si e que ancora-se numa ‘confusão entre universalidade abstrata e a concreta hegemonia mundial derivada da posição central da Europa’.

Tamanho descentramento culmina numa (1) problematização das origens europeias da modernidade, complicando a sequência linear que conecta Grécia, Roma, Cristandade e Europa moderna; (2) proporciona uma nova concepção espacial e temporal de modernidade, ao destacar o papel de Espanha e Portugal, passando por Holanda até chegar à Inglaterra, (3) assim como direciona as atenções para a exploração de outras regiões pela Europa moderna. Nesses termos, uma das problemáticas que circunscreve os trabalhos do projeto modernidade/colonialidade, os de Mignolo (1999; 2005) em especial, é compreender como a modernidade europeia – uma história local e particular – conseguiu produzir projetos globais de tal forma que outras histórias e seus respectivos projetos foram inferiorizados e esquecidos.

Empreitada semelhante é aquela definida por Chakrabarty (2000) como provincializar a Europa, ou seja, documentar como – mediante qual processo histórico – a razão europeia, a qual nunca foi autoevidente para todos, se tornou algo óbvio para muito além de suas próprias fronteiras. Assim, segundo o autor, o projeto consiste em primeiramente reconhecer que se a Europa e o Ocidente podem ser enquadrados enquanto modernos, é imprescindível reconhecer que o imperialismo europeu dos séculos XVIII e XIX é parte integrante dessa história; e, em segundo lugar, que o equacionamento de uma determinada visão de Europa com modernidade não é trabalho apenas dos europeus, mas também dos nacionalismos terceiro-mundistas, ideologias modernizadoras por excelências, que contribuíram para a afirmação e reprodução dessa identidade. Logo:

A proposta é inscrever na história da modernidade as ambivalências, contradições, o uso da força e as tragédias e ironias que a preencheram. Que a retórica e as reivindicações de igualdade (burguesa), direitos dos cidadãos e autodeterminação mediante um Estado-nacional soberano muitas vezes fortaleceram grupos sociais marginais em suas lutas é algo inegável. (...) Contudo, o que é efetivamente minimizado nas histórias que celebram, implícita ou explicitamente, o advento do Estado moderno e da ideia de cidadania é o fato de que repressão e violência são tão fundamentais para a vitória da modernidade quanto foi o poder persuasivo de suas estratégias retóricas (CHAKRABARTY, 2000, p. 43-44).

À luz de tais pontos, o que teríamos é a ideia de que o colonialismo na Índia seria, por exemplo, a forma como a modernidade se desenvolveu naquele território e não algo posterior a ela. O problema da Índia, e de tantos outros países, portanto, não seria a necessidade de se modernizarem, mas sim o fato de que são modernos, mas uma modernidade mais sombria e não aquela até então retrata pela história. Do mesmo modo, as Américas também deixam de ser ‘descobertas’ e não precisam mais do observador europeu para atestar a sua existência.

A partir de tais apontamentos, é impossível não concordar com Blaney e Inayatullah (2002) quando afirmam que as principais análises de Relações Internacionais persistentemente evitam tratar de forma apropriada a questão das diferenças culturais, assumindo que a diferença desestabiliza a

perpétua busca pela ordem, ao invés de verificar não apenas quais os problemas, mas também quais as oportunidades e benefícios que o contato com o Outro pode trazer. O resultado das principais abordagens em nossa área seria, ao fim e ao cabo, utilizar o tempo como forma para mensurarmos a diferença entre os países, negando a outros povos e países não apenas a coetaneidade, mas também seus papéis na configuração do atual sistema internacional de Estados e do capitalismo global.

### **3.5. Corpus de análise.**

*Corpus* discursivo ou Corpo discursivo é o nome comumente utilizado para designar o material a ser analisado discursivamente. Embora os dados de linguagem (sejam eles relativos ao uso oral ou escrito da língua) que compõem o *corpus* devam ser naturais, isto é, não podem ter sido produzidos com o propósito de serem alvos de pesquisa científica, a construção do *corpus* em si é artificial, realizada pelo investigador segundo determinados critérios para os fins da pesquisa.

Maingueneau (1997 apud GRILLO, 2003) diferencia três níveis de corpus: o *corpus máximo*, por exemplo, são todos os enunciados que pertencem a um gênero do discurso determinado ou que são produzidos a partir de tal posição ideológica; o *corpus delimitado* seria aquele que o analista, a partir do *corpus máximo*, circunscreve um conjunto de enunciados, em função do objetivo de sua pesquisa; e, por fim, o *corpus elaborado*, a partir das hipóteses de trabalho, o pesquisador define um programa de análise e deve extrair do corpus delimitado um ou vários *corpora* elaborados (certos episódios narrativos, enunciados de determinada estrutura sintática, entre outros). Por sua vez, Pinto (2006, p.95) argumenta que duas condições são essenciais para a delimitação do *corpus*: *deve ter uma unidade que possibilite estudá-lo como fenômeno específico e conter nessa unidade a pluralidade de discursos que possibilite dar conta da hipótese de trabalho.*



A luz de tais apontamentos é importante recordar que em nossas hipóteses, figuras centrais são os EUA e os chamados Estados Falidos. Desse modo, a construção do *corpus* de análise foi pautada, portanto, pelos documentos de política externa que, de alguma forma, apresentam a visão dos EUA sobre o fracasso estatal e qual o papel do país em face essa problemática. Tendo tais norteadores, chegamos à conclusão que o recorte temporal mais adequado e que possibilitaria a execução e averiguação de nossas hipóteses deveria restringir-se ao governo George W. Bush (2001-2009), principalmente pelo fato que foi durante seu mandato, e em muito devido aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que Estados Falidos e *nation-building* entraram de forma mais significativa na agenda de política externa do país. Não obstante, com tal recorte não queremos dizer que as concepções de Estados Falidos e *nation-building* analisadas são exclusividade do governo norte-americano; todavia, e novamente remetendo às condições descritas por Pinto (2006), precisávamos delimitar o escopo da análise e os documentos do governo republicano nos pareceram adequados.

Logo, a escolha dos textos foi guiada principalmente por relatórios e análises que, de alguma forma, trataram das temáticas em questão. É igualmente importante destacar que os documentos deste governo norte-americano, em especial os de caráter mais técnico, como os relatórios da USAID, foram produzidos por pesquisadores atuantes no debate acadêmico, o que ilustra como delimitar uma fronteira precisa entre o debate acadêmico e político nos EUA com relação a Estados Falidos é uma tarefa de difícil execução. Com esses direcionamentos em mente, chegamos, portanto, às seguintes obras:

- *The National Security Strategy of the United States of America, de 2002 e 2006* (NSS-02 e NSS-06, respectivamente).

As estratégias de segurança norte-americanas são documentos preparados pelo executivo do país cuja principal função é apresentar as principais ameaças à segurança e como os EUA irão lidar com as mesmas.

Nas estratégias temos a apresentação dos Estados Falidos como desafio aos EUA e a delineação de meios para a superação do problema.

- *National Strategy for Combating Terrorism, de 2003 e 2006* (NSCT-03 e NSCT-06, respectivamente).

As duas estratégias de combate ao terrorismo, produzidas pelo executivo norte-americano, têm como objetivo precípua completar as NSS de 2003 e 2006 no que tange principalmente a compreender o que seria o fenômeno do terrorismo, quais suas principais causas e que medidas podem ser consideradas mais adequadas para se conter essa ameaça.

- *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century, de 2004* (USFA-04); e *Fragile States Strategy, de 2005* (FSS-05):

Os documentos da USAID são as tentativas do governo norte-americano em propor mecanismos para se identificar a fragilidade estatal e traçar determinadas estratégias para sua superação. Os relatórios foram produzidos por funcionários do organismo e por pesquisadores independentes, e têm um caráter eminentemente técnico, quando comparados aos documentos anteriormente citados. A meta dos relatórios é apresentar formas objetivas de se identificar a fragilidade e propor formas para resolvê-la.

- *Os livros America's Role in Nation-Building, de 2003; e After War: Nation-Building from FDR to George W. Bush, de 2008.*

Estudos da RAND Corporation que apresentam os casos de *nation-building* realizados pelos EUA desde a Segunda Guerra Mundial até a intervenção no Iraque e uma evolução institucional das burocracias norte-americanas para a execução da tarefa. Apesar de terem sido realizados por um *think tank*, são conhecidos os laços da RAND Corporation com o governo norte-americano. Criada em 1946, a RAND tem como um dos seus principais clientes as Forças Armadas dos EUA e por seu conselho diretor passaram

figuras importantes que posteriormente teriam cargos significativos no governo George W. Bush, destacando-se Condolezza Rice e Donald Rumsfeld. De acordo com Abella (2009), desde a década de 1950 a RAND é de fundamental importância para as estratégias militares dos EUA, haja vista a influência do *think tank* por meio de um de seus principais cientistas, Herman Khan, na formulação da ideia de dissuasão nuclear do *Mutual Assured Destruction* durante a Guerra Fria. Não à toa, Abella (2009), em livro sobre a história da RAND Corporation e seu relacionamento com as diversas administrações norte-americanas, argumenta que o *think tank* em tela não é nem pró-republicanos, nem pró-democratas, mas sim pró-governo.

Para apresentar dados de caráter quantitativo com o intuito de prover mais detalhes sobre nosso *corpus*, levando em consideração apenas os documentos do governo em tela e deixando de lado os livros produzidos pela RAND Corporation, estamos trabalhando com um *corpus* que totaliza 72.481 palavras, sendo que desse montante, 5.778 são palavras diferentes uma das outras<sup>59</sup>. Após o processamento do *corpus*, pudemos construir as duas tabelas seguintes, que procuram tão somente oferecer o número de ocorrências das principais expressões de nosso interesse ao longo dos documentos analisados: a primeira apresenta o número de ocorrências no *corpus* como um todo; a segunda apresenta o número de ocorrências em cada documento.

---

<sup>59</sup> A obtenção desses números foi realizada mediante o processamento dos documentos no software Wordsmith 3.1. O Wordsmith é um software bastante conhecido e utilizado principalmente no ramo da Linguística conhecida como *Linguística de Corpus* que, segundo Berber Sardinha (2004, p. 3), *ocupa-se da coleta e da exploração de corpora, ou conjunto de dados linguísticos textuais coletados criteriosamente, com o propósito de servirem para a pesquisa de uma língua ou variedade linguística. Como tal, dedica-se à exploração da linguagem por meio de evidências empíricas, extraídas por computador*. Diferente da análise do discurso, que está interessada, dentre outros pontos, em compreender a construção de sentidos, a *Linguística de Corpus* procura fazer inferências sobre a linguagem a partir de um volume significativo de dados linguísticos. Por isso, os *corpora* são sempre bastante volumosos, com alguns ultrapassando a casa das 100 milhões de palavras, como aquele coletado pelo *British National Corpus*, ou mesmo o *Corpus* do Português Brasileiro Contemporâneo, com também 100 milhões de palavras. Tamanho volume de dados demanda a utilização de softwares como o Wordsmith para a análise dos documentos. No entanto, e conforme já salientado, a ideia de processar o nosso *corpus* pelo Wordsmith foi pensada apenas para apresentar alguns dados de caráter mais quantitativo sobre os documentos. Deixamos de lado os livros da RAND de fora dessa breve análise quantitativa, pois o estudo dos mesmos não se centrará em termos específicos, mas sim em como é construída a narrativa histórica sobre os EUA em operações de nation-building.

<b>Expressões</b>	<b>Número de ocorrências no <i>corpus</i>*</b>
<i>Weak States</i>	13
<i>Failed States</i>	5
<i>Fragile State</i>	10
<i>Fragile States</i>	193**
<i>State Failure</i>	6
<i>State Fragility</i>	3
<i>Democracy</i>	88
<i>Democracies</i>	45

\* Documentos incluídos para a contagem: NSS-02; NSS-06; NSCT-03; NSCT-06, USFA-04; FSS-05.

\*\* Incluídas as ocorrências como título de seções dos documentos, em especial nos documentos produzidos pela USAID (USFA-04 e FSS-05).

**Expressões** **Número de ocorrências no corpus**

	<b>NSS-02</b>	<b>NSS-06</b>	<b>NSCT-03</b>	<b>NSCT-06</b>	<b>USFA-04</b>	<b>FSS-05</b>
<i>Weak States</i>	3	-	3	-	6	1
<i>Failed States</i>	-	1	-	-	4	-
<i>Fragile State</i>	-	-	-	-	5	5
<i>Fragile States</i>	-	1	-	-	74*	118*
<i>State Failure</i>	-	-	-	1	1	4
<i>State Fragility</i>	-	-	-	-	2	1
<i>Democracy</i>	14	52	-	17	2	3
<i>Democracies</i>	5	29	-	9	2	-

\*Incluídas as ocorrências como título de seção.

Por fim, é importante salientar alguns pontos. Todos os documentos coletados encontram-se disponíveis em sítios eletrônicos. Os documentos oficiais produzidos durante o mandato do ex-presidente George W. Bush podem ser acessados em [www.georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov); os relatórios da USAID sobre Estados frágeis estão disponíveis no sítio [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov); por fim, os livros da RAND Corporation encontram-se digitalizados em [www.rand.org](http://www.rand.org). Todos eles foram coletados durante o ano de

2009; contudo, em abril de 2012 retornamos aos endereços acima e verificamos que os mesmos até o momento ainda se encontravam disponíveis nos mesmos endereços acima citados. Ademais, seguindo o conselho de Mendes (2008), todos os trechos extraídos do *corpus* serão mantidos no original em inglês, para que os leitores possam comparar as nossas conclusões com a versão original dos documentos.

Com pressupostos, hipóteses e *corpus* delimitados, podemos proceder à análise, efetuada no próximo capítulo.

## 4. AS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE PARA O COLAPSO E A RECONSTRUÇÃO.

*Por seres tão inventivo  
E pareceres contínuo  
Tempo tempo tempo tempo  
És um dos deuses mais lindos  
Tempo tempo tempo tempo*

*(Caetano Veloso - Oração ao Tempo)*

Circunscrito o objeto e assinalado os referenciais teórico-metodológicos com os quais estaremos alinhados, trata-se agora de mergulharmos na análise do *corpus* e demonstrar nossas hipóteses de trabalho. Dessa forma, para tentar deixar o argumento o mais claro possível, construiremos nosso raciocínio da seguinte forma: primeiramente, procuraremos mostrar a construção discursiva das ameaças aos EUA após os atentados de 11 de setembro para, em seguida, explicitar qual o papel dos Estados Falidos na agenda de segurança norte-americana. Nesse sentido, a partir de uma reflexão sobre de que maneira os Estados Falidos se tornam uma ameaça à segurança norte-americana e à segurança internacional poderemos visualizar de que forma tal identidade é construída e outorgada para estes países paralelamente à construção de uma identidade específica para os EUA.

O segundo momento do argumento é uma análise pormenorizada sobre as causas da fragilidade de Estados. Aqui poderemos demonstrar a primeira articulação temporal, relativa às causas domésticas do fracasso, isto é, quando o fracasso estatal surge basicamente de problemas internos dos países em tela. À luz dessa perspectiva, veremos que se torna lógico - e até necessário - asseverar que as melhores soluções para a eliminação do

problema seriam, segundo a agenda de segurança norte-americana, a construção de instituições consideradas mais adequadas ao desenvolvimento político e econômico. Delimitado o caráter técnico do problema, o próximo passo é, enfim, verificar a segunda articulação temporal, qual seja, a construção de uma identidade histórica dada aos EUA como *nation-builder*, um ator não apenas com capacidade material para a execução de tamanha engenharia institucional, mas também com *expertise* claramente adquirida ao longo da história. Por fim, é importante destacar que não analisaremos cada documento individualmente, mas trabalharemos com todos eles em conjunto, pois, sob nossa perspectiva, é a partir do todo que poderemos demonstrar nosso argumento, visto que um ponto importante de nosso argumento é que cada construção discursiva analisada cria as condições para as subseqüentes, ou seja, a construção dos Estados Falidos proporcionada as condições para uma determinada concepção de *nation-building*. Passemos, portanto, à análise.

#### **4.1. A Construção das ameaças aos EUA.**

Para entender de que forma os Estados Falidos são construídos discursivamente, é interessante voltarmos nossas atenções para um trecho do discurso do presidente George W. Bush na academia de West Point em 01 de junho de 2002 e reproduzido na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA do mesmo ano (doravante NSS-02), onde temos uma das primeiras caracterizações do problema:

The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology – when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends – and we will oppose them with all our power (NSS-02, p. 13, grifos nossos).

Este primeiro trecho é emblemático para compreendermos como é construído o novo ambiente de segurança no qual os EUA estão inseridos. Sob o prisma dos eventos de 11 de setembro de 2001, é possível depreender que o grande perigo é a conjunção de grupos terroristas e a possibilidade dos mesmos adquirirem armas de grande capacidade destrutiva. Nesse mesmo trecho, ainda não é possível detectar se os países fracos em questão são aqueles que serão oportunamente chamados de falidos ou se aqui se trata dos Estados Pária, cujo comportamento pouco amistoso aos EUA já era visto como ameaça desde meados da década de 1980, e, sobretudo, a partir dos anos 1990. Todavia, já temos de forma incisiva a ideia de que o perigo agora não advém apenas das grandes potências de outrora, mas que a conjuntura atual permite que atores até então marginalizados na política internacional ganhem os holofotes. No preâmbulo da NSS-02 temos um maior desenvolvimento dessa nova realidade internacional:

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us (NSS-02, p. iv, grifos nossos).

Ao iniciarmos a análise da NSS-02, assim como da estratégia de segurança de 2006 e das estratégias de combate ao terrorismo de 2003 e 2006 (doravante, respectivamente, NSS-06, NSCT-03 e NSCT-06) afirmamos, com fins estritamente analíticos, que tais documentos podem ser caracterizados como *discursos políticos*, ou seja, aqueles que reivindicam, conforme Pinto (1989, p. 51), *o poder público (o Estado) através da construção de uma visão de mundo que se apresenta como a visão dos interesses gerais da sociedade*. Dessa forma, o discurso político seria um tipo de discurso que exhibe um vínculo explícito com as estruturas institucionais do poder e com o campo de relações sociais associadas a estas estruturas. De acordo com Veron (1980), dois outros pontos são definidores desse tipo de discurso:



- a) É um discurso que explicita seu *caráter polêmico*, isto é, reconhece a existência de outros discursos do mesmo tipo, que estão em relação de oposição ou enfrentamento, e;
- b) Apresenta esses outros discursos como irremediavelmente falsos ou, no mínimo, inferiores.

Nesse sentido, retomando Laclau e Mouffe (1985) e a eles agregando as ideias de Veron (1980), sem adversário, o discurso político não teria razão de ser, embora, ao mesmo tempo, sendo um discurso totalizante, o Outro é, em última instância, impensável, isto é, o esforço permanente do discurso político não pode ser outro senão a neutralização, a desqualificação do discurso do Outro. Não à toa, Veron (1980) argumenta que o discurso político pode ser considerado herdeiro direto do que o autor chama de discurso religioso, ou seja, aquele discurso que a despeito de reconhecer a existência de outras crenças, almeja alcançar o estatuto de absoluto, designando as demais como falsas ou incorretas<sup>60</sup>.

Logo, para ser considerado exitoso, um discurso político deve ser capaz de significar a realidade, fazendo com que o debate público faça uso de seus termos, ideias, conhecimentos, ou seja, a capacidade do discurso de exercer poder está associada à sua competência de responder às demandas sociais e de se inserir no conjunto de significados de uma dada sociedade e criar novas posições e sujeitos. Trocando em miúdos, o poder de um discurso

---

<sup>60</sup> Apesar de reconhecer que a afirmação pode parecer exagerada, Veron (1980, p. 97) afirma que *o discurso político é portador da morte*, na medida em que almeja exterminar o Outro, reduzi-lo ao silêncio. O autor afirma que essa tendência pode aparecer explícita em situações limites, tais como os discursos nazistas que asseveravam a necessidade da Solução Final. De um lado, é interessante notarmos que os discursos da Guerra ao Terror sempre fazem referência a Hitler: conforme nos mostra Hodges (2011), para salientar a necessidade do combate assertivo ao terrorismo, o governo norte-americano fez uso constante de comparações entre Bin Laden e a Al Qaeda com o nazismo e Hitler para representar a magnitude da nova ameaça e, assim, reforçar a necessidade de exterminá-la, mostrando, em nosso entender, que a situação na qual os EUA estão inseridos é uma de limite. Por outro lado, Graham, Keenan e Dowd (2004) mostram a semelhança entre os discursos da Guerra ao Terror e do próprio nazismo, uma vez que ambos têm estrutura e conteúdo semelhante: um apelo a um poder legítimo externo ao orador, e inerentemente bom (Deus, Liberdade); um apelo à importância da cultura no qual o discurso em questão está inserido; a construção de um Outro profundamente mau e perigoso; e um apelo pela unificação nacional mediante o poder legitimador externo. Assim, tais exemplos ajudam a reforçar nossa ideia da validade analítica da categoria discurso político para os documentos ora sob análise.

não pode ser entendido como algo inerente a ele, alguma propriedade que ele possui em si mesmo: o poder de um discurso se manifesta na forma de um efeito; dito de outra forma, *o poder de um discurso A é um discurso B que se manifesta como efeito do primeiro* (VERON, 1980, p. 86). Se dado discurso consegue convencer as pessoas de que o que afirma é a verdade, ele produz um efeito de crença, e pode ser considerado bem sucedido.

Como pretendemos mostrar, ainda que não tenha surgido apenas com o início da Guerra ao Terror, a concepção de Estado Falido e seus efeitos para a segurança internacional adotados nos documentos norte-americanos não podem ser desconectados da forma como o governo George W. Bush caracterizou o combate ao terrorismo, assim como a maneira como *nation-building* é concebido está ligado aos discursos anteriores. Dessa forma, pela perspectiva aqui adotada não faz sentido distinguirmos, por exemplo, um *feito político* (um golpe de Estado, a saída de um presidente) de um *discurso político*, pois os primeiros não existiriam independentemente de sua significação discursiva e, por outro lado, dentro de uma dada situação política, um discurso, se consegue alterar o campo dinâmico do conflito político, é um feito político (VERON, 1980, p. 90). Em suma, o processo de produção de sentido em uma sociedade não constitui um nível a parte; o processo de significação perpassa toda essa sociedade.

A partir das ideias acima apresentadas, podemos afirmar que um dos grandes objetivos desse discurso político é instaurar determinadas identidades e posições sociais a sujeitos no mundo, caracterizar quais seriam os atores envolvidos e seus respectivos papéis e promover-se como a verdade final sobre a realidade e tirar o crédito de todas as outras interpretações possíveis. Nesse toada, os documentos assinalados procuram significar a realidade internacional e norte-americana após os atentados, procurando prover sentido para as muitas questões que surgiram, tais como, por que fomos atacados?; quem são os terroristas?; como conseguiram efetuar tamanho estrago?; quem os ajudou?; dentre tantas outras incógnitas. A partir do nosso problema de pesquisa, acreditamos que o *corpus* aqui selecionado tenta responder a tais demandas e, para tanto, impõe aos eventos em questão uma

série de sentidos e representações que acabam por significar não apenas os terroristas, mas também os EUA.

A partir do último trecho citado, conforme os grifos apontam, temos a instauração de determinados sujeitos que terão papel importante na caracterização do cenário posterior aos atentados terroristas. Temos, primeiramente, a *Nação*, aquela entidade que engloba todo o território e que foi a grande vítima dos ataques de 11 de setembro de 2001. Junto a ela, temos também o *Governo Federal*, o agente responsável por garantir a segurança do país frente a seus inimigos que, nessa nova conjuntura, são principalmente *terroristas e redes sombrias de indivíduos*. O trecho em questão é um bom exemplo da construção do sujeito enunciador e do sujeito a quem se fala. De modo esquemático, podemos visualizar da seguinte forma a disposição dos sujeitos e dos enunciados em questão:

Sujeito Enunciador	Sujeito a quem se fala	Enunciados
<i>Federal Government</i>	<i>Nation</i>	<i>“Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government”</i>

Além disso, dois trechos igualmente significativos, da NSS-02 e da NSS-06, nos apresentam algumas das tarefas a serem executadas para se acabar com as ameaças ao país e quais condutas são possíveis nessa nova conjuntura internacional:

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal – military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists – because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn (NSS-02, p.p. iv-v, grifos nossos).

America now faces a choice between the path of fear and the path of confidence. The path of fear – isolationism and protectionism, retreat

and retrenchment – appeals to those who find our challenges too great and fail to see our opportunities. Yet history teaches that every time American leaders have taken this path, the challenges have only increased and the missed opportunities have left future generations less secure. This Administration has chosen the path of confidence. We choose leadership over isolationism, and the pursuit of free and fair trade and open markets over protectionism. We choose to deal with challenges now rather than leaving them for future generations. We fight our enemies abroad instead of waiting for them to arrive in our country. We seek to shape the world, not merely shaped by it; to influence events for the better instead of being at their mercy (NSS-06, p. ii, grifos nossos).

Temos aqui que as ações do governo não mais se restringem à esfera burocrática: numa guerra de duração incerta, que demandará muito do país, as ações são agora vistas como de todo o país, isto é, embora o sujeito interpelado<sup>61</sup> ainda seja a população norte-americana, as ações para combater a ameaça terrorista são do governo, mas a população deve apoiá-lo, pois ambos foram atacados em 11 de setembro de 2001. Nesse sentido, é possível fazer uma analogia entre a construção da América enquanto representante do governo e de todos os norte-americanos e o processo de articulação e a formação de uma cadeia de equivalências, conforme o exemplo utilizado por Laclau (2005, p. 98) para descrever tais fenômenos:

Pensemos em uma grande massa de migrantes agrários que se estabeleceram em favelas localizadas ao redor de uma cidade industrial em desenvolvimento. Surgem problemas habitacionais e o grupo de pessoas afetadas pede algum tipo de solução às autoridades locais. (...) Se a demanda é satisfeita, o problema termina ali; contudo, se não é atendida, as pessoas podem começar a perceber que seus vizinhos também têm outras demandas igualmente insatisfeitas – problemas de água, saúde, educação, entre outros. Se a situação permanece a mesma por algum tempo, haverá uma acumulação de demandas insatisfeitas e uma crescente incapacidade do sistema em absorvê-las de modo diferencial (cada uma de maneira separa das outras) e tal fato estabelece entre elas uma relação de equivalência.

Do exemplo proposto por Laclau (2005), nota-se que a relação de equivalência entre demandas distintas torna-se possível frente a um mesmo

---

<sup>61</sup> O conceito *interpelação* aqui utilizado remete àquele definido por Althusser (1970, p. 99) da seguinte maneira: *a ideologia “age” ou “funciona” de tal forma que “recruta” sujeitos entre indivíduos (recruta-os a todos), ou “transforma” os indivíduos em sujeitos (transforma-os a todos) por essa operação muito precisa a que chamamos de interpelação.*

governo que não consegue respondê-las. A analogia possível é a ideia de que nos trechos e nos documentos em questão, frente ao terrorismo, todos os americanos tornar-se-iam equivalentes e todos deveriam juntar forças ao governo para combater tal ameaça. Ou, como nos diz Veron (1980), os discursos políticos tendem a se organizar a redor do que o autor chama de *nós de identificação* ou o *coletivo de identificação*, mediante expressões como, no caso de partidos políticos, *nós os socialistas*, *nós os liberais*, *nós da oposição*, dentre outros, identificação esta tornada possível pela presença frente a outros partidos ou mesmo ao governo.

Tal analogia nos ajuda a compreender dois pontos: além de criar um coletivo sobre o que seria a América - não havendo mais diferenças entre brancos, negros, democratas, republicanos e, portanto, as ações para combater o inimigo são de responsabilidade coletiva - e condensar os antagonismos - Nós, americanos e aliados, contra o Terror – o discurso em tela também produz uma conduta considerada mais adequada frente a esta ameaça e apresenta represálias para quem as descumprir. Em outras palavras, é bem sucedido o discurso político que mais consegue interpelar indivíduos, ou seja, fazer com que um indivíduo se identifique no discurso alheio e, ao se identificar, torna-se sujeito. No caso em questão, o discurso produzido pelos documentos procura interpelar os norte-americanos ao fazerem com que os mesmos se identifiquem, por exemplo, com aquele sujeito que apoia as ações do governo no combate ao terrorismo.

Assim, como nos diz Veron (1980), um discurso político está submetido a uma dupla recepção: produzido no entorno do coletivo de identificação, será recebido não apenas pelos que o integram, mas também por seus antagonistas e demais sujeitos que possivelmente possam estar sendo significados. Destarte, segundo nossa leitura dos documentos até o momento, os americanos deveriam permanecer unidos frente ao perigo, demais nações deveriam também ajudar no combate a esta nova ameaça e aquelas que porventura se aventurarem a dar suporte aos terroristas, sofrerão as consequências. Novamente, de forma esquemática, teríamos:

<b>Sujeito Enunciador</b>	<b>Sujeito a quem se fala</b>	<b>Enunciados</b>
<i>America</i>	<i>United States</i>	<p><i>“we must make use of every tool in our arsenal – military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing”</i></p> <p><i>“This Administration has chosen the path of confidence”</i></p> <p><i>“America will help nations that need our assistance in combating terror”</i></p> <p><i>“America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists – because the allies of terror are the enemies of civilization”</i></p>
<i>United States</i>	<i>Nations that need help</i>	
	<i>Nations that are compromised by terror</i>	

Em suma, o discurso aqui analisado cria (1) as identidades mediante um processo similar à formação de uma relação de equivalência de Laclau e (2) uma conduta considerada mais adequada para fazer frente a esta nova conjuntura. Assim sendo, significar os atentados como um ato de guerra - uma guerra que foi trazida à América e não por ela iniciada - permitiria que os EUA sejam entendidos como a principal vítima, tornando não apenas coerente, mas também necessária e justificável a retaliação norte-americana, compreendida como um ato de legítima defesa; e a responsabilidade moral pelo consequente sofrimento seria dos perpetradores dos ataques e não da resposta do país e do posterior tratamento dispensado aos terroristas – ações estas que passam a ser entendidas como imprescindíveis para o bom andamento da vitória frente ao terror suicida. A construção desse perigo terrorista como um Outro que ameaça a América permitiria, enfim, trazer maior unidade nacional frente a um

cenário tomado por medidas que o tempo iria mostrar serem no mínimo controversas, para não dizermos ilegais<sup>62</sup>.

Sintomática dessa conjuntura é a constatação feita por Resende (2009): também mediante o aporte teórico de Laclau, a autora constata que dentre os principais *significantes flutuantes* mapeados nos documentos sob sua análise, termos como *América, Nação, Povo, Nós* se sobressaem, os quais estão comumente associados a termos como *Liberdade, Paz, Civilidade* e que procuram trazer maior unidade à coletividade nacional, ao passo que ao perigo terrorista estão associados palavras como *opressão, barbárie, caos e medo*, reforçando ainda mais tal construção antagônica. Assim, paralelamente à construção do perigo terrorista é possível visualizarmos a construção de uma América unida e dos americanos como aqueles que apoiam o governo e todas as suas ações frente a essa guerra que foi a eles trazida e não por eles iniciada. Não à toa, ao abordar o imediato pós-11 de setembro, Campbell (2002) assim caracteriza a Guerra ao Terror: temos uma análise de soma zero da ação internacional, ou seja, o ganho do terror é perda dos EUA e aliados, um senso de perigo inscrito em todas as atividades do Outro, o medo constante da subversão interna, a tendência a militarizar as respostas do país e a delimitação de linhas de superioridade/inferioridade entre nós e eles.

A despeito das inúmeras críticas e dos pontos controversos que a política externa norte-americana apresentou durante o governo George W. Bush, o fato é que a inscrição de sentido Guerra ao Terror e os demais temas a ela relacionados tiveram sucesso em fixar os termos do debate nos EUA. Para apenas darmos um indício de tal sucesso, é interessante trazermos à baila fragmentos de discurso do senador John Kerry, então candidato democrata à

---

<sup>62</sup> Campbell (1990; 1992) visualiza um processo semelhante ao aqui apresentado quando analisa a política externa norte-americana durante a Guerra Fria: segundo o autor, uma visão particular sobre a concepção do Eu estadunidense foi construída mediante uma contraposição com os perigos da esfera global, isto é, riscos de cunho internacional eram entendidos como ameaças a individualidade, liberdade, democracia, entre outros atributos do que seria o norte-americano. Assim, ao mesmo tempo em que tais ameaças eram inscritas e localizadas em determinados locais e países, especialmente a União Soviética e Cuba, reforçando a fronteira entre a ordem doméstica e a anarquia internacional, teríamos também uma normalização do Eu, pois, conforme Campbell (1990), a concepção de identidade norte-americana oriunda dos documentos de política externa trazia consigo não apenas características individuais ou tipos nacionais, mas, sobretudo, incorporava formas de ordem doméstica específica, relações sociais de produção e outros tipos de subjetividades.

presidência dos EUA, em 2004. Apesar das divergências entre Kerry e Bush com relação à estratégia a ser adotada no combate ao terrorismo – o último destacava a importância do Iraque enquanto o primeiro questionava essa opção e asseverava uma maior atenção da ação do país no Afeganistão e em relação a Osama Bin Laden – os termos e a estrutura antagônica utilizada pelo então candidato democrata são similares, senão idênticas, àquela construída durante a administração republicana:

In fighting the war on terrorism, my principles are straightforward. The terrorist are beyond reason. We must destroy them. As president, I will do whatever it takes, as long as it takes, to defeat our enemies. But billions of peoples around the world yearning for a better life are open to America's ideals. (...) The greatest threat we face is the possibility of Al-Qaeda or other terrorists will get their hands on nuclear weapons (KERRY, 2004, p. 1).

Ainda sobre a capacidade do discurso da Guerra ao Terror em fixar sentidos, é importante nos atentarmos, ainda que de forma breve, para o debate acadêmico sobre terrorismo, principalmente nos EUA, pois notaremos que o mesmo pautou-se em boa medida pelo discurso governamental. Para compreender o motivo desse rumo, Jackson (2009) e Raphael (2009), ao analisarem a produção sobre o tema pós-11 de setembro, argumentam que boa parte das análises tradicionais foi feita por pessoas com ligações com o governo, provendo assim uma justificação intelectual para as controversas práticas de contraterrorismo e para as políticas de segurança do país. Raphael (2009), por exemplo, argumenta que os principais *experts* em terrorismo nos EUA passaram por órgãos como a CIA, o Departamento de Estado e outras agências, além do fato de que, a partir de uma análise dos dois principais periódicos sobre o tema (*Terrorism and Political Violence* e *Studies in Conflict and Terrorism*) entre o período de 1974 e 2004, a produção sobre a temática tende a replicar as análises do governo norte-americano sobre o assunto.

Em outras palavras, o trabalho dos autores<sup>63</sup> analisados por Raphael tendem a legitimar a política contraterrorista dos EUA. Somado a isso, há (1) o

---

<sup>63</sup> Raphael (2009) identificou 31 analistas considerados centrais nos estudos do mainstream sobre terrorismo. Destacam-se: Yonah Alexander, Michael Barkun, J. Bowyer Bell, Peter Chalk, Ray Cline, Richard Clutterbuck, Ronald Crelinsten, Martha Crenshaw, Franco Ferracuti, Ted



problema do uso acrítico de fontes, sendo a maior parte dos dados oriunda do governo norte-americano; (2) o silêncio com relação ao apoio dos EUA às campanhas contraterroristas de países aliados que fizeram uso de assassinato de lideranças políticas, por exemplo; e, por fim, (3) análises pouco contextualizadas sobre os movimentos armados - como as FARC, por exemplo - todos incluídos na tese do novo terrorismo, aquele que mediante uma ideologia considerada totalitária e as oportunidades criadas pela globalização acaba por tornar-se a principal ameaça contemporânea.

Por outro lado, Jackson (2009) avança uma série de críticas aos estudos tradicionais sobre terrorismo que, sob sua visão, contribuem para a manutenção da narrativa tradicional sobre a temática e reforçam a concepção propagada pelo governo norte-americano após os ataques. Dentre as principais ideias do autor, teríamos os argumentos de que os estudos tradicionais (1) representam o terrorismo como algo exclusivo de atores não estatais, excluindo qualquer possibilidade de pensarmos em, por exemplo, terrorismo de Estado; (2) exageram o tamanho da ameaça terrorista, especialmente a possibilidade de grupos adquirirem armas de destruição em massa; (3) deixam de lado a ineficácia das correntes estratégias contraterroristas; e, por fim, (4) a narrativa tradicional sobre o tema, ao agregar os pontos acima relatados, estrutura-se em um discurso que legitima e/ou deslegitima o uso da violência, isto é, deslegitima qualquer tipo de violência por parte de atores não estatais, mas, ao mesmo tempo, legitima o uso da violência por parte do Estado.

Este último ponto, em outras palavras, afirma que a concepção de terrorismo ora em voga não diz muita coisa sobre as causas do fenômeno, mas sim privilegia uma visão de que apenas o Estado poderia fazer uso da violência de forma legítima, o que acabaria por reforçar a ideia de que quando faz uso desse meio, o Estado apenas o faz porque está autorizado e porque é necessário, insulando-o de possíveis críticas sobre a forma como o utiliza. Por conseguinte, o conhecimento produzido nesses termos justificaria a guerra global ao terror e políticas como intervenções militares, ataques preventivos,

---

Gurr, Bruce Hoffman, Alison Jamieson, Brian Jenkins, Robert Kupperman, Walter Laqueur, Neil Livingstone, Ariel Merari, Abraham Miller, John Murphy, Dennis Pluchinsky, Jerrold Post, Magnus Ranstorp, David Rapoport, Xavier Raufer, Alex Schmid, Richard Schultz, Michael Smith, Ehud Sprinzak, Grant Wardlaw, Leonard Weinberg e Paul Wilkinson.

mudança de regime, sanções internacionais, dentre outras ações. No âmbito doméstico, o mesmo discurso justificaria o acréscimo de poderes ao Estado, em especial, ao expandir e fortalecer as instituições de segurança, aumentar os mecanismos de vigilância aos cidadãos, assim como restrição de direitos civis.

Ademais, em seu trabalho anterior, Jackson (2005) também já havia salientado que o discurso da Guerra ao Terror foi bem sucedido porque foi reproduzido por outras instâncias, como a mídia norte-americana, com destaque para canais tradicionais como a *Fox Television* de Rupert Murdoch que fizeram uso de um discurso de guerra e utilizaram os mesmos termos construídos pela administração republicana para significar o imediato pós-11 de setembro; fundações e *think tanks*, tais como a RAND Corporation, a Heritage Foundation e a American Enterprise, que publicaram livros, produziram sites, organizaram conferências e seminários, prestaram testemunhos no Congresso, além de oferecerem consultoria sobre o tema; e grupos religiosos, os quais contribuíram significativamente para a reprodução de um discurso messiânico sobre o combate ao terror. No começo de 2002, uma revista evangélica chamada *Christianity Today*, trouxe uma reportagem sobre o encontro da *Society of Christian Ethics* cujo trecho é ilustrativo da reprodução da narrativa da Guerra ao Terror em outras instâncias que não as governamentais:

The consensus of 350 professional ethicists at an international conference was that the conflict fits the just war principles articulated by Augustine. Daniel Lee, professor of ethics at Augustana College of Illinois, said that (...) bombing Taliban and Al Qaeda forces is justified on the moral grounds of self defense. Destroying the Taliban is the lesser of two evils, he said, adding: 'Should Hitler have been allowed to overrun Europe?'

US methods fit the just war principle of discrimination, said John Kelsay, professor of ethics at Florida State University in Tallahassee (...) Kelsay said the US has used smart bombs and avoided targeting civilians (Religion News Service, 2002, apud JACKSON, 2005, p. 176)

Até o momento, destacamos qual a representação do ambiente de segurança no qual os EUA se encontraram depois dos atentados terroristas a partir da análise dos documentos selecionados. Notamos a importância dada à construção do terrorismo enquanto principal inimigo a ser combatido e o papel dos EUA frente a esta ameaça. Todavia, conforme podemos ver na NSCT-03,

os grupos terroristas não são simplesmente um amontoado de indivíduos psicologicamente iludidos por uma ideologia pervertida: segundo o documento, as organizações terroristas, com algum grau de variação, compartilham de uma estrutura, conforme a figura abaixo, extraída da NSCT-03 (p. 06):



## THE STRUCTURE OF TERROR

De acordo com a estrutura proposta pelo documento, as *condições subjacentes* para o funcionamento de uma organização seriam características como pobreza, corrupção, conflitos religiosos e étnicos, que proveriam aos terroristas oportunidades a serem exploradas. Tais condições podem realmente existir ou serem manufaturas, e teriam serventia na medida em que proporcionaram o *leitmotiv* para que tais organizações justificassem suas ações violentas e ampliassem seu apoio. Por outro lado, o *ambiente internacional* também seria um grande facilitador para as ações dos grupos, tendo em vista que hoje as fronteiras do mundo seriam muito mais porosas e, por conseguinte, os terroristas conseguiriam acesso a distintos santuários para suas ações, assim como a tecnologias para perpetrar os atentados. Não obstante, e aí começamos a entender o encadeamento lógico dos Estados Falidos nessa nova conjuntura internacional, os terroristas ainda dependeriam de uma base física para operar. Com tais condições a seu favor, as lideranças poderiam prover o direcionamento geral e a estratégia para toda a organização. Logo, segundo o documento:

Whether through ignorance, inability or intent, states around the world still offer havens – both physical (e.g., safe houses, training grounds) and virtual (e.g., reliable communication and financial networks) – that terrorists need to plan, organize, train, and conduct their operations. Once entrenched in a safe operating environment, the organization can begin to solidify and expand. The terrorist organization's structure, membership, resources, and security determine its capabilities and reach (NSCT-03, p. 6, grifos nossos).

A estrutura em si mesma apresenta pontos em aberto que o documento não procura responder, em especial sobre as condições subjacentes, as quais não sabemos se estão presentes nos Estados que podem dar guarida aos terroristas ou se estariam em outros territórios e seriam condicionantes para os grupos angariarem apoio externo. Aliás, a própria estrutura piramidal da figura é problemática, tendo em vista que o que ela se propõe a apresentar pode ser considerado mais como condições facilitadoras para terroristas – e ainda assim não as únicas<sup>64</sup> - e não uma estrutura social presente em determinados países. Contudo, é a partir dessa figura que chegamos ao papel desempenhado pelos Estados Falidos e Párias para a proliferação do terrorismo global, segundo os documentos em tela.

A próxima etapa é buscar a caracterização desses Estados. Afinal, quais são os atributos desses países e por que eles apoiam o terrorismo?

Primeiramente, os Estados Párias (*Rogue states*). Segundo a NSS-02 (p. 13), desde a década de 1990 tivemos a emergência no cenário internacional de um grupo de Estados Párias que, a despeito de suas características individuais, compartilham um número significativo de atributos. Esses países:

- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
- display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;

---

<sup>64</sup> Remetemos os interessados para os trabalhos que investigam as condições de emergência para o terrorismo, resenhados no capítulo 01 da presente tese, para uma visão, ainda que pequena, sobre este debate.

- are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
- sponsor terrorism around the globe; and
- reject the basic human values and hate the United States and everything for which it stands (grifos nossos).

Nota-se, a partir desse trecho, uma caracterização comportamental como o traço definidor dos Párias. São Estados que ganham significação por apresentarem uma conduta desviante no cenário mundial e possuírem capacidade para se tornar uma ameaça aos EUA e ao sistema internacional, na medida em que, segundo os documentos, planejam deliberadamente apoiar grupos terroristas e adquirir armas de destruição em massa. Não à toa, a principal forma de definição gramatical desses países é a atribuição de verbos que caracterizam capacidade de praticar ações sempre perigosas, ameaçadores e pejorativa. Tal identificação é tão marcante que na maior parte das ocorrências da expressão Estados Pária nas NSS-02, NSS-06, NSCT-03 e NSCT-06, o termo está associado com terrorismo e armas de destruição em massa. Seguindo a proposta de Lynn-Doty (1993) e analisando as *pressuposições* e as *predicações* do *corpus*, podemos apresentar o seguinte quadro, que visa apenas ilustrar o argumento até aqui avançado e de que formas as ocorrências aparecem nos documentos:

Rogue States

Terrorists

*New deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists (NSS-02, p. 13, grifos nossos).*

*(...) they will use weapons of mass destruction against us (NSS-02, p. 13, grifos nossos).*

*Given the goal of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past (NSS-02, p. 15, grifos nossos).*

*Nuclear weapons are unique in their capacity to inflict instant loss of life on a massive scale. For this reason, nuclear weapons hold special attention to rogue states and terrorists (NSS-06, p. 19, grifos nossos).*

*Deny weapons of mass destruction to rogue states and terrorist allies who seek to use them (NSCT-06, p. 1, grifos nossos).*

A partir dos exemplos acima, notamos que os Estados Párias e os terroristas estão sempre associados ao perigo, dispostos a fazer uso das armas de destruição em massa contra os EUA e não teriam compaixão alguma com a perda de vidas humanas.

Avançando o argumento, conforme a estrutura do terror ora apresentada pela NSCT-03, vemos que alguns países, por *ignorância*, *incapacidade* ou mesmo *de forma intencional*, ainda proporcionam abrigo aos grupos terroristas, e os Estados Párias se enquadrariam na última categoria: seriam aqueles países que de forma deliberada patrocina tais organizações. É essa significação centrada em um comportamento moralmente errado e perigoso que permite a alcunha de Pária a tais países, tendo em mente que o adjetivo em questão significa aquele que é excluído, marginalizado e que não

poderia estar inserido na sociedade<sup>65</sup>. Nessa toada, os fragmentos que seguem são bastante ilustrativos de como os EUA se propõem a lidar com países que são ou relutantes ou indispostos a apoiá-lo:

In waging the campaign against terrorism, the United States will also confront difficult cases involving countries that, although capable, prove reluctant to comply with their responsibilities in the fight against terror. Some countries will cooperate on some fronts but not others. This unwillingness can spring from many sources, such as external threats, internal schisms that enable one faction to use the state to extend tacit or active support to terrorists, or cultural or political differences that lead to disagreements over what constitutes “terrorist” or criminal activity.

(...) The unwilling states are those that sponsor or actively provide sanctuary to terrorist. Those states that continue to sponsor terrorist organizations will be held accountable for their actions (NSCT-03, p. 21, grifos nossos).

Frente a este quadro, se tornaria não apenas urgente, mas também legítimo impedir que tais Estados adquirissem armas de destruição em massa ou mesmo que provesses toda a infraestrutura necessária para a operação de grupos terroristas, surgindo um dos pontos mais controversos da política externa norte-americana durante o governo Bush: a ideia dos ataques preventivos, cuja meta seria findar com ameaças antes mesmo que elas tomassem forma:

Deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states more willing to take risks, gambling with the lives of their people and the wealth of their nations (NSS-02, p. 15).

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world’s most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather (NSS-02, p. 15, grifos nossos).

---

<sup>65</sup> Segundo o dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, o adjetivo pária significa *pessoa à margem da sociedade*. De acordo com o Oxford Advanced Learner’s Dictionary, o adjetivo rogue significa (1) (of an animal) *living apart from the main group, and possibly dangerous*; e (2) *behaving differently from other similar people or things, often causing damage*.

Somados os pontos, o grande critério para julgar a conduta dos países seriam suas ações frente à ameaça do terrorismo: logo, países cujo objetivo fosse ostensivamente prover apoio a tais organizações e buscar armas de destruição para ameaçarem os EUA e seus aliados estariam cometendo grave delito. A esta conduta considerada moralmente errada e perigosa, é contraposto continuamente nas NSS-02, NSS-06, NSCT-03 e NSCT-06 o adequado comportamento norte-americano, como é possível visualizarmos nos exemplos abaixo:

Ator	Pressuposições e Predicações
<p>America United States</p>	<p><u>We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend peace by encouraging free and open societies on every continent</u> (NSS-02, p. iv, grifos nossos)</p>
	<p><i>America also has an unprecedented opportunity to lay the foundations for future peace. The ideals that have inspired our history – freedom, democracy, and human dignity – are increasingly inspiring individuals and nations throughout the world. And because free nations tend toward peace, the advance of liberty will make America more secure. These inseparable priorities – <u>fighting and winning the war on terror and promoting freedom as the alternative to tyranny and despair</u> – have now guided American policy for more than 4 years (NSS-06, p. 1, grifos nossos).</i></p>
	<p><i>We will fight this campaign using our strengths against the enemy's weakness. <u>We will use the power of our values to shape a free and more prosperous world. We will employ the legitimacy of our government and our cause to craft strong and agile partnerships. Our economic strength will help failing states and assist weak countries in ridding themselves of terrorism.</u> (...) And as always, we will rely on the strength of the American people to remain resolute in the face of adversity (NSCT-03, p. 2, grifos nossos)</i></p>
	<p><i>Our strategy also recognizes that the War on Terror is a different kind of war. From the</i></p>



*beginning, it has been both a battle of arms and a battle of ideas. Not only do we fight our terrorist enemies on the battlefield, we promote and human dignity as alternatives to the terrorists' perverse vision of oppression and totalitarian rule (NSS-06, grifos nossos).*

A contraposição de comportamentos e a valorização daqueles associados à política externa norte-americana contribuiriam, portanto, para que as ações do país fossem percebidas como legítimas e justificáveis. Uma análise sobre a intervenção norte-americana no Iraque a partir da NSS-06 deixa claro como condutas desviantes - a despeito de que boa parte delas não estivesse diretamente relacionada aos EUA - se tornaram a justificativa para a invasão, diminuindo a importância da suposta presença de armas de destruição em massa sob a administração de Saddam Hussein:

For America, the September 11 attacks underscored the danger of allowing threats to linger unresolved. Saddam Hussein's continued defiance of 16 UNSC resolutions over 12 years, combined with his record of invading neighboring countries, supporting terrorists, tyrannizing his own people, and using chemical weapons, presented a threat we could no longer ignore (NSS-06, p. 23).

Mais adiante, o mesmo documento cita o relatório do *Iraq Survey Group*, realizado por inspetores que foram ao Iraque depois da queda de Saddam Hussein e avaliaram as instalações do país, provendo, segundo os termos da NSS-06 (p. 23), *the fullest accounting of the Iraq regime's illicit activities*. O trecho abaixo evidencia quais seriam as atividades ilícitas realizadas pelo governo de Saddam Hussein:

Saddam continued to see the utility of WMD. He explained that he purposely gave an ambiguous impression about possession as a deterrent to Iran. He gave explicit direction to maintain the intellectual capabilities. As U.N. sanctions eroded there was a concomitant expansion of activities that could support full WMD reactivation. (...) Virtually no senior Iraq believed that Saddam had forsaken WMD forever. Evidence suggests that, as resources became available and the constraints of sanctions decayed, there was a direct expansion of activity that would have the effect of supporting future WMD reconstitution (NSS-06, p. 23, grifos nossos)

Sob nosso ponto de vista, as atividades ilícitas do regime foram os possíveis comportamentos relativos à possibilidade de obtenção de armas de destruição em massa. Embora sejam justificativas bastante frágeis – para não dizermos ilegais - para se invadir um Estado soberano, as mesmas encontram-se logicamente articuladas dentro de uma representação que divide os países entre aqueles que possuem um bom e um mau comportamento, e que podem vir a sofrer as consequências de condutas consideradas desviantes no mundo pós-11 de setembro de 2001. Por fim, todas as críticas à invasão também poderiam ser rechaçadas, tendo em vista que as ações norte-americanas trouxeram resultados considerados bastante positivos, segundo os EUA:

In Iraq, a tyrant has been toppled; over 8 million Iraqis voted in the nation's first free and fair election; a freely negotiated constitution was passed by a referendum in which almost 10 million Iraqis participated; and, for the first time in their history, nearly 12 million Iraqis have elected a permanent government under a popularly determined constitution (NSS-06, p. 2).

## 4.2. A Construção dos Estados Falidos.

Se alguns países apoiam o terrorismo de *forma intencional*, outros, segundo os documentos, proporcionam suporte por *ignorância* ou por *incapacidade*. A partir dessa assertiva acreditamos ser possível encontrar quais contornos específicos os chamados Estados Falidos ganharam durante a política externa do governo George W. Bush. Segundo uma das primeiras aparições do termo Estados Falidos no *corpus*, teríamos a seguinte definição:

The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders (NSS-02, p. ii, grifos nossos).

O que se queda claro a partir desse extrato é uma caracterização que se centra em traços intrínsecos de tais países: enquanto os Páris eram caracterizados a partir de comportamentos desviantes e perigosos, frente aos quais os EUA deveriam combatê-los de forma assertiva, os Estados ora em tela são definidos mediante características domésticas consideradas inferiores. A ideia de que tais Estados são um problema para a segurança internacional ancora-se, portanto, na afirmação de que uma vez que não possuem capacidades próprias para combater o terrorismo, podem ser capturados por essas redes e se tornarem santuários para a ação das mesmas. Quando se trata de ilustrar quais Estados seriam considerados fracos e que outros atributos seriam definidores da fragilidade estatal, dois trechos são ilustrativos:

American interests and American principles, therefore, lead in the same direction: we will work with others for an African continent that lives in liberty, peace, and growing prosperity. Together with our European allies, we must help strengthen Africa's fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law enforcement and intelligence infrastructure to deny havens to terrorists (NSS-02, p. 11, grifos nossos).

Regional conflicts can arise from a wide variety of causes, including poor governance, external aggression, competing claims, internal revolt, tribal rivalries, and ethnic or religious hatred. If left unaddressed, however, these different causes can lead to the same ends: failed states, humanitarian disasters, and ungoverned areas that can become safe havens for terrorists (NSS-06, p. 15, grifos nossos).

De forma esquemática, podemos apresentar o seguinte quadro:

Ator	Predicações e Pressuposições
<i>Fragile states</i>	<i>Poverty</i>
<i>Weak states</i>	<i>Weak institutions</i>
<i>Failed states</i>	<i>Corruption</i>
	<i>Poor governance</i>
	<i>Internal revolt</i>
	<i>Tribal rivalries</i>
	<i>Can become safe havens for terrorists</i>
	<i>Vulnerable for terrorists and drug cartels</i>

Nas NSS-02, NSS-06, NSCT-03 e NSCT06, as causas para a incapacidade estatal são traços internos dos países, e tais características nos são simplesmente apresentadas como algo dado, sem maiores preocupações em explicar como se desenvolveram nesses territórios instituições fracas, revoltas tribais ou mesmo pobreza, ou seja, esses fenômenos têm origem doméstica, mas reverberações internacionais. Se tentarmos buscar explicações para as causas da pobreza, o porquê de instituições fracas ou mesmo as variáveis que levaram às revoltas tribais, o máximo que encontraremos são afirmações como a seguinte, que traz a seguinte definição para tirania: *tyranny is the combination of brutality, poverty, instability, corruption and suffering forged under the rule of despots and despotics systems* (NSS-06, p.3, grifos nossos). Em adição a este ponto, quando buscamos as principais condições para o surgimento do terrorismo, temos o seguinte fragmento:

The terrorism we confront today springs from:

- **Political alienation.** Transnational terrorists are recruited from populations with no choice in their own government and see no legitimate way to promote change in their own country. Without a stake in the existing order, they are vulnerable to manipulation by those who advocate a perverse political vision based on violence and destruction.
- **Grievances that can be blamed on others.** The failures the terrorists feel and see are blamed both on others and perceived injustices from the recent or sometimes distant past. The terrorists' rhetoric keeps wounds associated with past fresh and raw, a potent motivation for revenge and terror.
- **Subcultures of conspiracy and misinformation.** Terrorists recruit more effectively from populations whose information about the world is contaminated by falsehoods and corrupted by conspiracy theories. The distortions keep alive grievances

and filter out facts that would challenge popular prejudices and self-serving propaganda.

- **An ideology that justifies murder.** Terrorism ultimately depends upon the appeal of an ideology that excuses or even glorifies the deliberate killing of innocents. Islam has been twisted and made to serve an evil end, as in other times and places other religions have been similarly abused (NSCT - 06, p. 10, negritos no original).

Em suma, os condicionantes para as principais mazelas desses países seriam, de um lado, lideranças que não atuam em consonância com as regras da boa governança e, de outro, a ausência dos regimes políticos e econômicos considerados mais adequados para o desenvolvimento, embora nos documentos até agora analisados não tenhamos nenhuma tentativa mais apurada para compreender o surgimento dessas instituições fracas ou mesmo da pobreza e da corrupção, todas ou são imputadas aos governantes ou, por não encontrarmos maiores esclarecimentos, parecem surgir por geração espontânea, sendo traços inatos desses países. Além disso, é importante também notar que os únicos com capacidade de agência nesses países, além dos tiranos no poder, são os terroristas, que ao usufruírem das condições acima assinaladas conseguem ampliar seus grupos: a população civil, sem os meios adequados para vocalizar suas demandas, tendo em vista a ausência de instituições democráticas e partidos políticos, torna-se refém da situação.

Nos termos propostos, portanto, não teríamos conexão alguma entre os problemas domésticos e, por exemplo, as interações dos países em questão com os demais Estados ou mesmo com os desenvolvimentos contemporâneos do capitalismo. Interações sistêmicas, quando aparecem nos documentos, são vistas como condições facilitadoras para a ação terrorista, e não como causas para a proliferação do problema. Dois trechos, em nosso entender, são emblemáticos dessa interpretação:

Al-Qaida exemplifies how terrorists networks have twisted the benefits and conveniences of our increasingly open, integrated, and modernized world to serve their destructive agenda. The Al-Qaida network is a multinational enterprise with operations in more than 60 countries. Its camps in Afghanistan provided sanctuary and its banks accounts served as a trust fund for terrorism. Its global activities are coordinated through the use of personal couriers and communication technologies emblematic of our era – cellular and satellite phones,

encrypted e-mail, internet chat rooms, videotape, and CD-ROMs. Like a skilled publicist, Usama bin Laden and al-Qaida have exploited the international media to project his image and message worldwide (NSCT-03, p. 7, grifos nossos).

Terrorism is not simply result of hostility to U.S. foreign policy in Iraq. The United States was attacked on September 11 and earlier, well before we toppled the Saddam Hussein regime. Moreover, countries that stayed out of the Iraq war have not been spared from terror attack.

Terrorism is not simply a result of Israeli-Palestinian issues. Al-Qaida plotting for the September 11 attacks began in the 1990's, during an active period in the peace process.

Terrorism is not simply a response to our efforts to prevent terror attacks. The al-Qaida network targeted the United States long before the United States targeted al-Qaida. Indeed, the terrorists are emboldened more by perceptions of weakness than by demonstrations of resolve. Terrorists lure by telling them that we are decadent and easily intimidated and will retreat if attacked (NSS-06, p. 10, grifos nossos).

Temos, por conseguinte, a ideia de que para executar suas ações os grupos terroristas deturpam todos aqueles benefícios que a globalização trouxe, embora esse mesmo processo não tenha impactos significativos para a deterioração das situações interna de países como Afeganistão e Iraque, ou seja, as instituições políticas domésticas ou mesmo a pobreza e corrupção não têm conexões com as interações entre os Estados. Ademais, especialmente no segundo trecho, é possível ver que as ações da política externa norte-americana, como a invasão ao Iraque, ou eventos como o conflito Israel-Palestina, têm sua possível parcela de importância para a explicação do surgimento do terrorismo subtraída do cálculo. Por fim, reforça-se a visão de que a Guerra ao Terror é um conflito primariamente entre EUA e Al-Qaeda, ao afirmar-se que o país foi primeiramente atacado pela organização e não o contrário, eximindo de possíveis críticas as controversas ações norte-americanas no Oriente Médio anteriores ao conflito, tais como a manutenção das bases norte-americanas em território saudita após a 1ª Guerra do Golfo em 1991, por exemplo.

Assim, sob nosso ponto de vista, nos quatro documentos até o momento sob análise, esboça-se, de um lado, uma contraposição entre as causas domésticas do fracasso estatal e a incapacidade das lideranças em conter o perigo terrorista, e, de outro, a possibilidade de resolução dos problemas a partir da modernização dos países em tela, guiada por atores

externos. É esta contraposição que nos permite afirmar que a caracterização Estados Falidos traz ecos do discurso colonial, na medida em que os mesmos são julgados tendo como referencial a trajetória daqueles considerados bem-sucedidos e as variáveis que possibilitariam identificar os determinantes dos problemas desses países são aquelas aqui já apresentadas: falta de instituições ou a predação por parte das elites domésticas. Contudo, o por quê de ao longo da história tais instituições não terem alcançado o zênite europeu ou mesmo que variáveis permitiriam - e ainda permitem - o comportamento predatório dos governantes não nos são ao menos citados.

Se não é possível encontrar tais respostas nos quatro documentos, certamente temos que levar em consideração que, conforme já dissemos anteriormente, tratam-se de discursos políticos que, em nosso entender, estão mais interessados em instaurar os antagonismos e mostrar quais são as realidades com as quais os EUA devem lidar. Ademais, é igualmente importante reforçar que a NSS-02, a NSS-06, a NSCT-03 e a NSCT-06 não são documentos cujo foco é o fracasso estatal: sob a perspectiva aqui adotada, os dois primeiros procuram significar o contexto internacional pós-ataques apresentando as ameaças, desafios e quais tarefas os EUA devem cumprir, enquanto os dois últimos procuram imprimir ao terrorismo uma narrativa específica sobre suas origens e funcionamento, centrando suas atenções em como países fracos e Párias contribuem para a proliferação desse fenômeno.

Assim, para explicações específicas sobre o fracasso estatal, devemos agora analisar dois relatórios da USAID sobre o tema: *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century* e *Fragile States Strategy*; doravante, respectivamente, USFA-04 e FSS-05.

Com fins estritamente analíticos, acreditamos ser possível enquadrar os documentos ora em tela como *discursos científicos*. Se nos documentos anteriormente analisados, e por nós classificados como *discursos políticos*, era clara a contraposição de sujeitos antagonistas, assim como a identificação de quem enunciava os fatos e tentava instaurar sua visão como a mais correta, no discurso científico o valor da verdade advém de dois traços desse tipo de enunciado. Em primeiro lugar, a construção de uma proposição depende de um saber logicamente anterior ao que era necessário para a sua produção, isto é,

quando afirmamos, por exemplo, que “a terra é redonda”, a produção dessa afirmação depende ou de uma “convicção íntima”, baseada no universo axiológico assumido pelo sujeito, ou de um saber provado, aquele produzido experimentalmente e anterior à assertiva (GREIMAS, 1976). Dessa forma, todo o discurso que almeja reivindicar o estatuto de científico estrutura-se a partir de um modelo, de um quadro de variáveis que lhe proporciona uma lógica anterior à análise de situações empíricas.

Em segundo lugar, é de suma importância a construção impessoal do sujeito da enunciação: o cientista, mediante instrumental acumulado por anos de ciência institucionalizada, não interfere na constituição do objeto, apenas o descreve e o analisa. A linguagem científica é dotada de um sentido de objetividade e para que esta objetividade seja cumprida, é necessária uma distância entre sujeito e objeto de estudo. Esse seria, em outras palavras, o conhecimento objetivo que se apresenta como verdadeiro, em contraposição a possíveis conhecimentos considerados equivocados, ou até mesmo falsos, principalmente aqueles constituídos a partir do sujeito enunciador do discurso. Nesse sentido, não é à toa que é tão salientada a necessidade de se separar fatos e valores das análises científicas, especialmente daquelas interessadas nas ciências ditas “duras”, como a física e a química, por exemplo.

Assim sendo, para a consecução dessa objetividade é necessária a transformação do cientista em um não-sujeito, na medida em que o cientista, ao esconder-se da enunciação, consegue assim imprimir a objetividade tão almejada pelo discurso científico (PINTO, 2006). Todavia, e de forma até paradoxal, o mesmo discurso científico é um dos que mais precisam de um sujeito com autoridade: autoridade para, de um lado, outorgar-lhe direito a voz frente a seus pares cientistas e poder fazer enunciados, assim como para legitimar perante a sociedade determinado discurso como portador de conhecimento verdadeiro e incontestado.

Por conseguinte, no discurso científico é de fundamental importância a posição do enunciador: de onde ele fala e que instituições e títulos o autorizam a falar. Com a mesma força que aparece na capa ou contracapa para conceder autoridade a dada obra, o cientista desaparece nas páginas que se seguem, surgindo enunciados cientificamente comprovados e não opiniões



do autor. Ademais, se no discurso político o processo interpelativo ocorre a partir da construção no interior do próprio discurso do sujeito enunciativo e do sujeito a ser interpelado, no discurso científico, conforme nos diz Pinto (1989), a disputa não se dá a partir de sujeitos construídos, mas sim entre enunciados, entre paradigmas que procuram se impor como os modelos mais adequados para se apreciar o objeto de determinada ciência.

Por fim, sob a perspectiva aqui adotada de que o discurso científico, principalmente nas ciências humanas e sociais, também pode ser compreendido com uma tentativa de significar a realidade, em detrimento de ser considerado a realidade propriamente desvelada, saber e crença passam a ser compreendidos como efeitos discursivos, e não como tipos de discurso. No nosso caso, enquanto o efeito discursivo do discurso político seria a crença, fazer com que os indivíduos interpelados passassem a acreditar em determinada visão de mundo, o do discursivo científico seria, conforme o argumento de Veron (1980), suspender o efeito ideológico e apresentar-se como produtor de um saber, um conhecimento que se produz e que almeja ser neutro e imparcial, uma representação acurada da realidade sob estudo.

Tais apontamentos são importantes, pois a natureza dos documentos da USAID selecionados é distinta daqueles até agora analisados. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que dos dois documentos selecionados, um deles é definido pelos próprios autores como documento não oficial (USFA-04), cujo objetivo seria estimular o debate e o diálogo sobre o tema da fragilidade. Além disso, outros dois relatórios (*Measuring Fragility: Indicators and Methods for Rating State Performance*, de 2005, e *Fragile States Indicators: a Supplement to the Country Analytical Template*, de 2006) foram produzidos por órgãos de consultoria com a meta de auxiliar a USAID para a criação dos meios mais apurados para a identificação de quem seriam os países mais próximos do fracasso<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Estes dois documentos podem ser considerados adendos metodológicos à estratégia de 2005. Contudo, optamos por não incluí-los na análise visto que a discussão dos mesmos, grosso modo, restringe-se às bases de dados a serem utilizadas para a identificação de Estados frágeis. Os pressupostos sobre em que consiste o fracasso, assim como as suas causas, são as mesmas do *Fragile States Strategy*, de 2005. Se estivéssemos empreendendo uma análise econométrica ou por meio de qualquer outra metodologia quantitativa e mesmo qualitativa, a observância a tais informações seria de suma importância e tais documentos

Apenas um (FSS-5) é um documento oficial, o qual enuncia a estratégia da USAID para se detectar o problema e nortear as ações da política de ajuda externa norte-americana. A princípio, tais avisos poderiam depor contra nosso recorte de *corpus*; contudo, acreditamos que tais informações apenas corroboram nossa ideia de que tais documentos são discursos científicos, visto que a natureza dos argumentos delineados no *corpus*, como se verá a seguir, não difere substancialmente de um documento para outro; pelo contrário, a estratégia oficial da agência está, em nosso entender, alicerçada nas ideias do documento que a precede (USFA-04), influenciando a estratégia de ação da USAID. Ademais, a ideia de que tais documentos não oficiais foram produzidos por outras instituições não ligadas ao governo - sendo que uma delas é uma instituição acadêmica, a University of Maryland – seria uma maneira de, como já dito aqui, esconder o sujeito do discurso, imprimir autoridade acadêmica a quem o profere e assim outorgar objetividade e cientificidade aos enunciados produzidos.

A ideia de novas ameaças oriundas de países fragilizados é muito similar àquela já apresentada nos documentos anteriores. De acordo com o USFA-04, o cenário no qual o país se encontra é o seguinte:

The demise of the Soviet Union, the integration of global communications and markets, the growing menace of global terrorism, weapons of mass destruction and transnational crime, the surge of HIV/AIDS and other infectious disease - all these are hallmarks of an altered 21<sup>st</sup> century landscape for development. Failed states and complex emergency now occupy center screen among the nation's foreign policy and national security officials. Americans now understand that security in their homeland greatly depends on security, freedom, and opportunity beyond the country's borders. Development is now as essential to U.S. national security as are diplomacy and defense (USFA-04, p. 3, grifos nossos).

Frente a este novo ambiente, a política de assistência externa dos EUA deveria ser pautada por 5 grandes linhas, quais sejam, promover o desenvolvimento transformacional (*transformational development*), aquele que,

---

deveriam ser trazidos ao estudo. Não obstante, como nosso foco restringir-se-á, nas páginas que se seguem, à representação de uma relação de causalidade sobre as causas do fracasso estatal, acreditamos que os dois documentos escolhidos são suficientes para a demonstração de nosso argumento.

segundo o documento, poderia solucionar os principais problemas de países considerados frágeis; fortalecer os Estados fracos; prover ajuda humanitária; apoiar os interesses estratégicos dos EUA; e, por fim, mitigar doenças globais e transnacionais. É destacado já no início do USFA-04 que, no longo prazo, a melhor saída para os problemas de países fragilizados e para os interesses dos EUA são investimentos em estratégias de desenvolvimento transformacional, assim caracterizado:

From the perspective of long term U.S. interests, the goal of transformational development remains the best investment. Only through building good policies, stable institutions and local capacity will developing countries create their own prosperity and assume responsibility for their own security (USFA-04, p. 5, grifos nossos).

Desse trecho, é possível presumir, como já argumentamos, que os problemas dos Estados Falidos são, em suma, de cunho doméstico: eles precisam de ajuda para construírem política públicas adequadas, instituições estáveis e capacidade local. Todavia, não basta identificar os problemas: segundo o mesmo documento, nem todos os países possuem as condições para transformação, uma vez que é preciso que o país esteja comprometido com reformas, caso contrário, a ajuda externa só irá mascarar a instabilidade e contribuir para uma situação de fragilidade maior. Nos termos postos, a USFA-04 apresenta uma visão de que a:

Foreign aid is essentially supportive, while local leadership, ownership, and participation are critical.

Progress is primarily a function of commitment and political will to rule justly, promote economic freedom, and invest in people.

Institutions, not resources, matter most.

Foreign aid and trade are complements to - and not substitutes for - each other (USFA-04, p. 6, grifos nossos).

Uma das primeiras diferenças que começa a se esboçar nos documentos da USAID é a importância do comprometimento político para se efetuar as reformas e para que determinado país receba ajuda externa. Se nos documentos outrora analisados não havia distinção entre os Estados Falidos,

inicia-se agora uma divisão entre aqueles falidos, mas comprometidos com as reformas, e os demais, também fragilizados, mas não empenhados. Tal fato torna-se evidente quando o documento ora em tela anuncia a criação do USAID *Fragile States Strategy* e uma divisão dos países em desenvolvimento:

USAID will improve its strategic analysis of state fragility and conflict vulnerability. USAID will also identify new program approaches for use in selected fragile states and increased organizational responsiveness to the internal dynamics of these states (USFA-04, p. 6, grifos nossos).

The developing world can be roughly divide in two groups of countries and associated challenges:

**Relatively stable developing countries:** where commitment (as represented by governance and policy performance) ranges from weak to very good, and foreign aid can, to varying degrees, support development progress. For these countries the challenge is to launch or maintain development progress, leading to graduation from development foreign aid. The stronger the commitment, the greater will be progress and potential aid effectiveness.

**Fragile states:** include those on a downward spiral toward crisis and chaos, some that are recovering from conflict and crisis, and others that are essentially failed states. The challenge for these countries is to strengthen institutions, basic governance, and stability, and thereby join the group of countries where more conventional development cooperation and progress are possible. There is considerable room for debate about which countries should be considered fragile states, and (more importantly), whether and how foreign aid can make a contribution (USFA-04, p. 13, grifos nossos, negrito no original).

Além do comprometimento, critério bastante controverso para se dividir de forma objetiva países em grupos, sem mencionarmos a dificuldade de se precisar o grau de tal comprometimento, o documento apresenta os seguintes critérios para o reconhecimento de países fracos, assim como formas para resolver os dilemas relativos à identificação dos mesmos:

The borderline between these groups of countries is necessary blurred. First, relatively weak institutions are the hallmark of both poor countries and fragile states. However, while many, if not most, fragile states are low-income countries, not all low-income countries are considered fragile states. Second, fragile states include some countries that are becoming increasingly unstable, some that are recovering from crisis and becoming more stable, and some that appear stable but have weak institutions vulnerable to shocks. The point at which such countries should be called fragile (as opposed to stable) is inevitably a judgment call. The results of one effort to sort

developing countries in terms of commitment to reform and fragility suggest that most fragile states are to be found among low-income countries where commitment is relatively weak. This is not surprising since governance is at the heart of both commitment and fragility (USFA-04, p. 13, grifos nossos).

Das linhas acima, queda mais do que claro que a discussão sobre fragilidade estatal, e a identificação de um país enquanto fraco ou não, é no mínimo turva. A solução para tamanho impasse seria, em última instância, uma questão de julgamento: o analista deveria, à luz das instituições presentes nesses Estados e de variáveis relativas à renda, por exemplo, e, em nosso entender, com um tipo ideal de Estado em mente, definir o grau de fraqueza de um país. Ademais, o documento também esclarece que o fracasso estatal é uma questão de grau, visto que divide os Estados frágeis em três tipos: em processo de fracasso (*failing*), falidos (*failed*) e em recuperação (*recovering*):

Failing states are characterized by a growing inability or unwillingness to assure provision of even basic services and security to their populations. Current examples might include Zimbabwe.

Failed states are those in which the central government does not exert effective control over, and is unable or unwilling to assure provision of vital services to, significant parts of its own territory. Current examples might include Somalia, Liberia and DRC.

Recovering states are those that are still weak, but on an upward trajectory in terms of stability and basic governance. Current examples might include Afghanistan, Burundi, and Bosnia.

(...) The goal in fragile states is stabilization, reform, and recovery that provides a foundation for transformational development. As with development efforts, the effectiveness of assistance to strengthen fragile states depends critically on recipient commitment and self-help efforts (USFA-04, p. 20, grifos nossos).

Com base nessas ideias, o documento também apresenta os guias que devem nortear a ajuda externa norte-americana, salientando como o país pode avaliar o sucesso ou mesmo as dificuldades do processo de recuperação. Dentre outros pontos, o seguinte trecho é ilustrativo de como os países serão selecionados e como o sucesso será mensurado:

Selectivity will be applied. Selection of countries will be based on criteria of need, commitment by the host government and/or

nongovernmental actors to reform, feasibility of achieving results, and foreign policy importance.

Effectiveness and results - including "graduation"- should not be measured in standard development terms but rather in terms of progress toward stability and improvements in governance as a foundation for eventual efforts at transformational development (USFA-04, p. 20, grifos nossos).

Temos nesse primeiro documento as linhas gerais propostas pela USAID sobre como identificar Estados Falidos, nomeadamente, instituições fracas e inabilidade ou relutância para prover serviços públicos adequados para a população. Ainda não é apresentada a ferramenta por meio da qual o governo irá aferir que país é incapaz ou relutante, ou que país é comprometido ou não; sabemos apenas que, dada a dificuldade do debate, em última instância, adjetivar um país enquanto frágil ou falido é uma questão de julgamento do analista, norteados pelas variáveis acima.

A estratégia propriamente dita da USAID para identificar Estados Falidos surge com o FSS-05. Já no prólogo, temos a repetição da representação de que situações que se desenvolvem do outro lado do mundo, como o colapso de governos, ações de redes criminosas e terroristas e o aumento da pobreza podem ter reverberações globais:

Weak states tend to be the vector for these destabilizing forces manifesting the dark side of globalization and pose a very difficult kind of national security challenge. The phenomenon of weak or fragile states is not new, but the need to address their weakness is more critical than ever. (...) The strategy recognizes that a root of the national security threat to the United States and the broader international community is the lack of development, which can't be addressed by military or diplomatic means alone. In countries that lack the ability, or will, to provide basic services or protection, we can no longer choose to look the other way (FSS-05, p. v, grifos nossos)

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

Research indicates that the instability associated with fragile states is the produce of ineffective and illegitimate governance. Effectiveness

refers to the capability of the government to work with society to assure the provision of order and public goods and services. Legitimacy refers to the perception by important segments of society that the government is exercising state power in ways that are reasonably fair and in the interests of the nation as a whole. Where both effectiveness and legitimacy are weak, conflict and state failure is likely to result (FSS-05, p. 3, grifos nossos).

Do trecho acima, é possível extrairmos alguns traços já salientados anteriormente nos outros documentos. A princípio, o início do fragmento já remete o leitor a pesquisas anteriores sobre as causas do fracasso estatal que apontavam a importância da efetividade e legitimidade para a compreensão do fenômeno, ancorando a percepção da USAID sobre o problema não em uma questão política, mas sim científica, ou seja, há um quadro analítico previamente construído que justifica a definição da agência sobre o problema. A pesquisa em questão foi desenvolvida por Jack Goldstone, da *George Mason University* e uma equipe de pesquisadores do *Center for Institutional Reform and Informal Sector*, organismo baseado na *University of Maryland*<sup>67</sup>. Em especial, o documento sob análise faz referência ao trabalho de 2004, intitulado *Strategy Framework for the Assessment and Treatment of Fragile States*, cujo principal objetivo é proporcionar algumas ideias sobre como se compreender o fracasso de países e de que forma a ação da agência pode ser mais efetiva. Segundo Goldstone et al (2004), a inovação da abordagem proposta pelo grupo, e que poderia nortear as ações da USAID, adviria de 4 insights:

1. A força ou fragilidade dos Estados é causada primariamente pelas instituições basilares do país. As instituições identificadas pelos autores são aquelas relativas às dimensões política, social, econômica e de segurança.
2. A qualidade da capacidade do país depende da efetividade e legitimidade de cada dimensão. Os autores acreditam que a preocupação dos doadores internacionais com a efetividade do

---

<sup>67</sup> O principal objetivo do centro, de acordo com informações obtidas em seu sítio eletrônico, é compreender e facilitar o crescimento econômico e o desenvolvimento democrático em países pobres e em transição mediante foco específico no papel das instituições dos Estados em questão. Para maiores informações, remetemos a [www.iris.umd.edu](http://www.iris.umd.edu). Acesso em 13/03/2012.

Estado - orçamento equilibrado, treinamento dos membros do judiciário, entre outras tarefas -, mas a reticência em se lidar com a questão da legitimidade do Estado - a percepção por parte de parcelas significativas da população de que o governo age em nome de um interesse nacional, por assim dizer - que explicam as dificuldades para se solucionar o fracasso estatal.

3. Reconhecer e tratar o Estado como um sistema orgânico. Para tanto, é necessário, primeiramente, verificar qual o principal problema institucional em cada país, causado pelo descompasso entre condições políticas internas e as instituições e intervenções por meio das quais o país procura alcançar seus objetivos (grifos nossos). A resolução desse problema envolve a criação de instituições e de acordos políticos que perpassem as dimensões políticas, econômicas, sociais e de segurança do Estado.
4. De forma complementar à terceira ideia, o último insight diz que fortalecer as quatro dimensões com vistas a aumentar a efetividade e a capacidade dos países terá efeito limitado se realizado de forma independente, ou seja, as mudanças devem ser realizadas tendo em mente o fortalecimento da ordem *constitucional* do Estado, cuja meta é tomar decisões e resolver os conflitos de forma pacífica e regrada. Para tanto é necessário (1) regularizar, internalizar e criar procedimentos para a resolução dos conflitos domésticos que surgem de interesses divergentes de grupos dentro da sociedade; e (2) aumentar a percepção da sociedade de que suas interações com o Estado ocorrem em “terreno neutro”. Aqui, o terreno neutro seria o espaço social no qual as demandas sociais são postas e questões políticas e status sociais não tem peso nas decisões - as pessoas e as demandas são julgadas pelo mérito.

Ademais, Goldstone et al (2004) argumentam que os Estados podem fracassar em dois sentidos: no *sentido funcional*, o governo, em síntese, perde a capacidade de manter o monopólio do uso da violência legítima dentro



de grandes parcelas do território; e, no *sentido normativo*, deixa de prover aquelas tarefas que são consideradas essenciais, tais como assegurar o cumprimento das leis, proteger minorias, assegurar as condições para crescimento econômico, garantir os serviços básicos, lidar com catástrofes naturais, dentro outros. Com base nessas ideias, Goldstone et al (2004) identificam três tipos de Estados: os que estariam fracassando (*failing*), os falidos (*failed*) e, por fim, aqueles em recuperação (*recovering*).

Os critérios para delimitação da tipologia baseiam-se em que sintomas os países apresentam e que estariam fazendo com os mesmos desenvolvessem um comportamento disfuncional. Assim sendo, nos países em processo de fracasso seria comum encontrarmos o aumento dos conflitos entre grupos (étnicos ou religiosos), predação estatal, guerrilhas, colapso democrático ou crises políticas oriundas do fim de regimes autoritários. Pela análise dos autores, naqueles países já considerados falidos, o fracasso teria ocorrido ou sido incrementado devido principalmente a guerras. Assim, para identificarmos Estados Falidos deveríamos compreender como intervenções externas, soluções negociadas, vitória de uma das partes, rebeldes contidos pelo governo ou guerras civis contribuíram para a manutenção do fracasso. Todavia, os autores alertam que não se trata de verificar apenas se os Estados em tela apresentam os sinais descritos; é importante verificar de forma mais precisa como a efetividade e a legitimidade são afetadas pelos problemas institucionais e como as mesmas podem ser restauradas. Sumarizando, Goldstone et al (2004, p. xi) argumentam que:

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

É retomando parte desses argumentos que a USAID desenvolve sua estratégia para identificar e atuar em Estados Falidos. Para tanto, uma vez

coligidas as dimensões e instituições fundamentais para a explicação do fenômeno, o próximo passo a ser executado é reunir os dados necessários para que o analista possa identificar os países mais fragilizados, definir quais medidas devem ser tomadas e, por fim, mensurar o sucesso ou fracasso das ações tomadas. É importante destacar que a USAID não ranqueia países, isto é, ainda que seja possível encontrar categorias de países segundo o grau de capacidade dos mesmos, no documento não temos um ranking tal qual, por exemplo, aquele encontrado no *Failed States Index*, visto que, conforme nos dizem Mata e Ziaja (2009), não seria de bom tom um Estado julgar seus pares ou mesmo arriscar julgar seu próprio desempenho mediante os indicadores selecionados e não atingir resultados satisfatórios. Logo, o que temos no documento é apenas a indicação de que dados buscar para apreendermos a fragilidade, conforme nos mostra o quadro abaixo (FSS-05, p. 4):

Table 1. Analyzing Governance in Fragile States: The Fragility Framework		
	Effectiveness	Legitimacy
<b>Security</b>	Military and police services that secure borders and limit crime	Military and police services that are provided reasonably, equitably, and without major violation of human rights
<b>Political</b>	Political institutions and processes that adequately ensure response to citizen needs	Political processes, norms, and leaders that are acceptable to the citizenry
<b>Economic</b>	Economic and financial institutions and infrastructure that support economic growth (including jobs), adapt to economic change, and manage natural resources	Economic institutions, financial services, and income-generating opportunities that are widely accessible and reasonably transparent, particularly related to access to and governance of natural resources
<b>Social</b>	Provision of basic services that generally meet demand, including that of vulnerable and minority groups, is assured	Tolerance of diverse customs, cultures, and beliefs

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

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

(..) It is more important to understand how far and quickly a country is moving from or toward stability than it is to categorize a state as failed or not. **Therefore, the strategy distinguishes between fragile states that are vulnerable from those that are already in crisis.**

USAID is using **vulnerable** to refer to those states unable or unwilling to adequately assure the provision of security and basic services to significant portions of their populations and where the legitimacy of the government is in question. This includes states that are failing or recovering from crisis.

USAID is using **crisis** to refer to those states where the central government does not exert effective control over its own territory or is unable or unwilling to assure the provision of vital services to significant parts of its territory, where legitimacy of the government is weak or nonexistent, and where violent conflict is a reality or a great risk (FSS-05, p. 1, grifos nossos; negrito no original).

A explicação para inabilidade ou a falta de comprometimento dos países estaria assentada em problemas de efetividade e legitimidade das instituições dos países; contudo, quando procuramos respostas para o que enseja tais perdas de efetividade e legitimidade, o documento nos apresenta 6 possíveis causas, quais sejam, o colapso democrático, transições ou reformas em Estados autoritários, corrupção chancelada pelo governo, rebeliões regionais ou guerrilhas, conflito étnico ou genocídio e, por fim, colapso econômico, com destaque para hiperinflação. Ao fim e ao cabo, frente o quadro ora reproduzido, caberia aos EUA, e à USAID em especial, executar tarefas como promover a melhora da estabilidade, encorajar reformas, melhorar segurança interna desses países e desenvolver suas instituições.

#### **4.2.1. As instituições e os ecos do colonialismo.**

Se não estamos equivocados, no quadro traçado pelo relatório não se queda claro qual a cadeia de causalidade para o fenômeno do fracasso estatal. Esse ponto não é nenhuma novidade; nossa interpretação, se correta, apenas confirmaria o argumento de Sanín (2011), quando afirma que as definições sobre o fracasso se baseiam em protótipos, tipos ideais sobre o que seria o fracasso e, a partir desse ponto de partida, buscam traços comuns que pudessem caracterizar tal fenômeno. Um dos grandes problemas desse tipo de construção, segundo o autor, é o fato de que quando preocupações políticas são diretamente conectadas às definições a serem operacionalizadas, os

traços comuns acabam se chocando com as possíveis causas ou consequências. Assim sendo, segundo Sanín (2011, p. 24):

Vários índices incluem correlatos da fragilidade (alta mortalidade infantil, por exemplo), possíveis causas (como a falta de democracia) e as prováveis consequências (desastres humanitários). Seria uma tarefa similar à definir o câncer como consistindo do vício em cigarro, crescimento exagerado de células e problemas familiares. Tais definições são claramente um caminho para catástrofes analíticas, e, adicionalmente, comprometem um dos principais usos de um índice, qual seja, proporcionar dados quantitativos para regressões, na medida em que se tudo é colocado do lado esquerdo da equação, sobre qual variável o valor do índice será regredido?<sup>68</sup>

Como já dito anteriormente, é importante ressaltar que os relatórios da USAID evitam ranquear países, apenas apresentam as diretrizes que guiam a construção do seu índice, destacando quais dados serão utilizados, embora não anunciem qual metodologia quantitativa específica será posta em prática para a identificação dos Estados Falidos, o que dificulta a apreensão da própria proposta do índice, uma vez que ficamos sem saber se a identificação será buscada mediante uma relação de causalidade linear, correlação de variáveis ou associação, por exemplo. Com tais pontos e a crítica de Sanín (2011) em mente, cremos ser possível esquematizar o argumento dos documentos da USAID de duas maneiras possíveis, o que deixa claro os problemas das caracterizações em tela:

01. Os fatores listados pelo documento como possíveis caminhos para o fracasso (*common pathways to failure*), dentre os quais se destacariam colapso democrático, transição ou reformas em um Estado autoritário, níveis elevados de corrupção governamental, rebeliões regionais ou guerrilhas, conflitos étnicos violentos ou

---

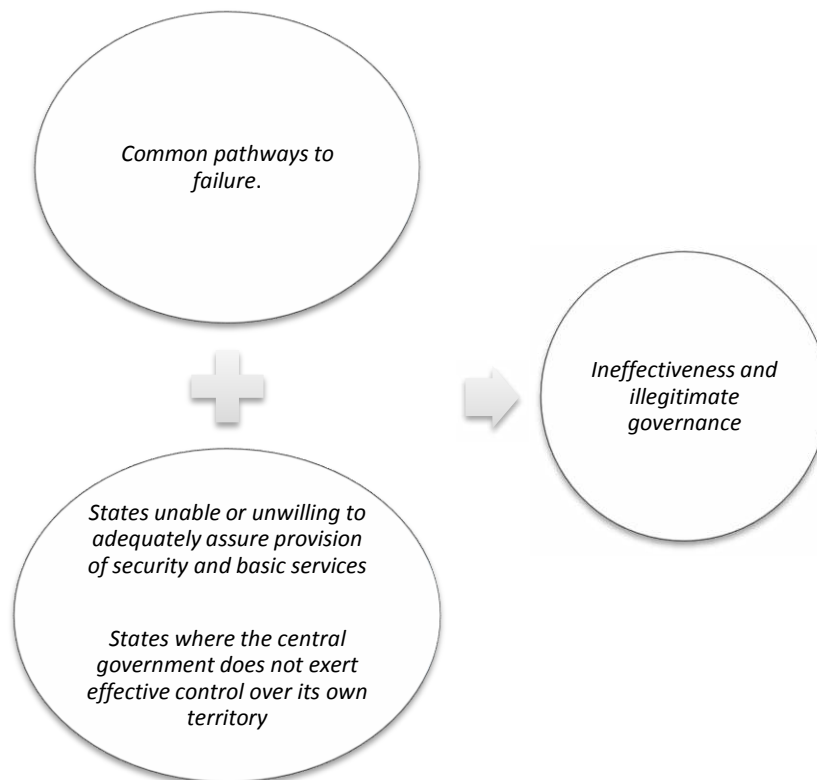
<sup>68</sup> Os modelos de regressão com uma só equação pressupõem uma variável dependente expressa como função linear de uma ou mais variáveis explanatórias. Ademais, tais modelos partem da ideia de que as relações causais, quando existentes entre a variável dependente e as explanatórias, só se dão em uma direção, qual seja, das variáveis explanatórias para a dependente. O ponto da crítica de Sanín (2011) é que o uso de métodos quantitativos a partir de índices de fragilidade estatal fica comprometido, pois a confusão entre causas e consequências não permite que o analista identifique quais seriam as variáveis dependentes e as explanatórias, fragilizando toda a metodologia para identificação dos Estados Falidos.

genocídios, e/ou colapso econômico, destacando-se hiperinflação, ao se instalarem em um país encontrariam a;

02. Inabilidade das instituições dos países em lidar com tais situações, ou mesmo a relutância das lideranças governamentais em efetuar reformas necessárias para enfrentar estes desafios, acarretando na;

03. Perda de efetividade e de legitimidade das instituições governamentais, tendo em vista que as instituições não estariam ofertando os bens públicos necessários para a população frente aos problemas que surgiram, fazendo com que passassem a serem percebidas como injustas e ilegítimas.

Graficamente, podemos representar o processo relatado pelos documentos da seguinte maneira, que, em nosso entender, destacam mais uma relação de associação entre variáveis, visto que eventos isolados ao se associarem com os problemas das instituições estatais resultariam na ineficiência e ilegitimidade dos governos:



Por outro lado, a segunda possibilidade de se identificar o início do processo de fracasso estatal, de acordo com os relatórios da USAID, poderia ser assim esquematizada:

01. A inabilidade das instituições dos países ou mesmo a relutância das lideranças para efetuar as reformas necessárias para maior desenvolvimento político e econômico dos Estados acarretaria;
02. Na instalação de processos que podem levar ao fracasso dos países (*common pathways to failure*), culminando em;
03. Perda de efetividade e de legitimidade das instituições governamentais.

Graficamente, o quadro seria o seguinte, retratando uma relação de causalidade estrita, na medida em que o ponto de partida do processo são as instituições fracas ou a relutância das lideranças em efetuar as reformas:



Conforme já dito ao longo desse trabalho e a partir das figuras acima, o ponto central das análises dos EUA sobre a fragilidade estatal centra-se no caráter das instituições dos países. Não obstante, a identificação de uma cadeia de causalidade clara é dificultada visto que os documentos não se preocupam em dar a devida atenção ao começo do processo, iniciando a análise a partir da situação doméstica dos Estados Falidos como algo dado. A partir dessa representação as perguntas mais pertinentes seriam, por exemplo, averiguar o que restaria aos EUA fazer frente a tal situação e como a ajuda externa poderia ser oferecida de forma mais efetiva. Mesmo o paper de Goldstone et al (2004, p.v), âncora do raciocínio da USAID, apesar de argumentar em favor de se analisar o Estado como um sistema orgânico, nos dá *a priori* o que pode ser a principal causa do problema: o descompasso entre as condições políticas domésticas e as instituições e as intervenções do governo para alcançar seus objetivos, isto é, os objetivos das lideranças dos países em contraposição ao seu apoio e recursos domésticos.

Inobstante se possa contra-argumentar afirmando que se trata de uma questão de recorte para a análise, o fato é que, segundo nosso argumento, é precisamente este recorte que é problemático, porquanto o mesmo cria as condições para que as situações dos países possam ser entendidas como simplesmente incapacidades ou relutâncias domésticas em se adequar a determinadas instituições que seriam consideradas o zênite do desenvolvimento político e econômico. Como as instituições de tais Estados se

tornaram fracas ao longo do tempo, que choques internos ou externos as moldaram ou quais seriam as condições socioeconômicas que levaram a corrente situação são pontos relegados na análise.

É importante reforçar uma vez mais que não pretendemos isentar de suas responsabilidades os governos de países que continuamente vêm sendo considerados falidos e imputar as culpas para o fracasso exclusivamente nos legados do colonialismo e das desigualdades causadas pelo capitalismo global; contudo, as análises que apenas se centram na deficiência institucional dos mesmos além de proverem uma explicação insuficiente para a situação sociopolítica dos Estados, ao não privilegiarem pontos como os acima citados, produzem uma caracterização que, em nosso entender, reproduz um discurso com traços colonialistas, ainda que a proposta seja apresentar as causas do problema de forma técnica e objetiva. Tampouco argumentaremos que os analistas do governo norte-americano e das agências que auxiliam na elaboração dos relatórios e as ideias neoinstitucionalistas são racistas; nosso propósito aqui é mostrar como uma análise institucional dos Estados Falidos cria as condições para uma caracterização com traços coloniais.

É fato bastante consolidado, especialmente dentro da Ciência Política, que o Novo Institucionalismo trouxe contribuições substanciais para as discussões sobre regimes políticos e transição de regimes, sobretudo se levarmos em consideração a influência prévia que as teorias da modernização tinham sobre as investigações dessa agenda de pesquisa. Até então, a teoria da modernização asseverava que a transição de regimes estaria calcada em um processo social pelo qual as sociedades transitariam do tradicional ao moderno, com a progressiva diferenciação e autonomização das diferentes esferas da vida social mediante o aparecimento e incremento da urbanização, educação, burocratização, dentre outras variáveis que, no limite, levariam à democracia política.

Se tomarmos o argumento de Lipset (1967) como paradigmático desse tipo de pensamento, a ideia central do autor é que a probabilidade de que países venham a ser democráticos aumenta com o grau de modernização da sociedade, visto que tal processo alteraria sua estrutura de estratificação, de uma pirâmide alongada com uma base mais ampla preenchida pelas classes



mais baixas, para algo parecido com um losango, com uma crescente e pujante classe média. Tal mudança na estruturação do país transformaria os conflitos sociais e, conseqüentemente, sua tradução política porquanto a emergente classe média premiaria aqueles partidos considerados moderados e democráticos, punindo, por outro lado, os extremistas. Não à toa, Lipset (1967, p. 92) afirma que (...) *[d]e fato, eu diria que tais variações nos sistemas de Governo [sistemas bipartidários ou multipartidários] são muito menos importantes do que as derivadas das diferenças básicas na estrutura social.*

Dois pontos muito bem salientados por Limongi (2002) saltam aos olhos nesse tipo de análise: primeiramente, processos políticos, como a atuação via instituições e partidos políticos, não afetariam as chances de democracia ou, no máximo, teriam importância secundária: o que se passa nessa esfera seria reflexo das transformações na estrutura social, e a ação efetiva dos atores para a consolidação da democracia deveria ser direcionada para apoiar o processo modernizante. O segundo ponto levantado pelo autor é o fato de que Lipset não recorreu a uma série temporal para a análise, optando apenas por comparar os países desenvolvidos e subdesenvolvidos durante a década de 1950: logo, a inferência para a hipótese de que desenvolvimento econômico trará democracia assenta-se numa concepção linear da história, isto é, ao longo do tempo todos os países passarão pelos mesmos estágios.

Em outras palavras, as diferenças são temporalizadas e assim, conforme já discutido no capítulo anterior, torna-se possível fazer julgamentos sobre as situações dos países. Ademais, segundo Latham (2000), tais achados permitiriam que os modernizadores definissem as qualidades do Primeiro Mundo sempre em contraste com as deficiências intrínsecas do Terceiro Mundo, destacando que o contato com o Ocidente produziria efeitos catalíticos nas sociedades atrasadas, ao mesmo tempo em que afiançavam que para promover o desenvolvimento global seria importante que aqueles países considerados atrasados se espelhassem nas lições históricas dos EUA<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Como não pretendemos reproduzir todo o debate sobre a teoria da modernização, remetemos os interessados para Przeworski e Limongi (1997) e Latham (2000). Moreno (2011) faz uma interessante interpretação sobre a divisão de tarefas entre a Teoria da Modernização e as Teorias de Relações de Internacionais durante a Guerra Fria, mostrando como a primeira

Frente a esta linha de pensamento, certamente um dos principais avanços do Novo Institucionalismo é autonomizar a política e, portanto, possibilitar maior capacidade de agência aos atores, rejeitando não só as ideias behavioristas, populares nas décadas de 1950 e 1960, de que a ação social seria meramente um somatório de preferências, mas também as premissas estruturalistas - sejam elas modernizantes ou marxistas, por exemplo - que, grosso modo, atribuem a uma determinada estrutura social a força causal para a maior parte das situações da vida humana. Em suma, uma análise institucional da política pode ser entendida como uma reação aos argumentos de que o sujeito ora seria um ator autônomo, ora seria um elemento totalmente assujeitado e constrangido pelas estruturas sociais, procurando, dessa forma, equilibrar uma investigação que combinasse a capacidade dos atores em alterar as estruturas *pari passu* a capacidade das últimas em determinar comportamentos sociais.

Tomando a conhecida divisão proposta por Hall e Taylor (2003) como referência, podemos dividir o Novo Institucionalismo em três correntes, quais sejam, *o institucionalismo histórico*, *o institucionalismo da escolha racional* e *o institucionalismo sociológico*. Grosso modo, as linhas compartilham da ideia de que instituições - entendidas como um conjunto de regras formais e informais seguidas consciente ou inconscientemente por mais de uma pessoa e que norteiam o comportamento das mesmas - afetam o comportamento dos indivíduos visto que proporcionam incentivos ou impõem constrangimentos para que os indivíduos busquem seus objetivos. Embora exista esta premissa inicial comum, as variantes apresentam divergências conceituais entre si, destacando-se a definição da natureza das instituições, como as mesmas influenciam a ação social e as origens das instituições e a possibilidade de mudança institucional.

No que tange ao *institucionalismo da escolha racional*, este argumenta que as instituições podem ser entendidas como regras do jogo político, tendendo a ser associadas à estrutura material dos cenários e aos interesses dos atores, ou seja, temos aqui uma caracterização bastante

---

asseverava a possibilidade de progresso interno enquanto as segundas argumentavam, dentre outros pontos, a imutabilidade e continuidade na arena externa.

materialista de instituições. Não à toa, tal perspectiva foi amplamente utilizada em Ciência Política para analisar os comportamentos no interior do Congresso norte-americano e explicar a estabilidade das decisões tomadas no interior daquela Casa mediante análises das regras institucionais do Legislativo e como as mesmas nortearam a conduta dos legisladores<sup>70</sup>.

Com relação à maneira como as instituições moldam o comportamento dos atores, o institucionalismo da escolha racional assevera que as instituições moldam a ação na medida em que oferecem oportunidades e impõem restrições, postulando que o peso teórico das instituições origina-se de seu efeito mediador sobre os cálculos dos atores, partindo do pressuposto de que as preferências desses últimos são exógenas às instituições e às interações. Por fim, tendo em mente a questão da origem e mudança institucional, é bastante reconhecido que os institucionalistas da escolha racional estão predispostos a centrar suas atenções nas funções que as instituições em análise cumprem e nas conveniências que propiciam, principalmente pelo fato de que a permanência das mesmas depende das vantagens que oferecem.

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

---

<sup>70</sup> A utilização do institucionalismo da escolha racional para a análise do Congresso norte-americano foi em grande medida impulsionada por um paradoxo, de acordo com Hall e Taylor (2003): se as premissas tradicionais da escolha racional são acuradas, deveria ser difícil formar maiorias estáveis no Congresso norte-americano, uma vez que as diferentes preferências dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveria rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as propostas anteriores. Contudo, o que se encontrava era uma grande estabilidade que foi posteriormente iluminada pelas análises do institucionalismo da escolha racional. Uma excelente e extensa revisão bibliográfica sobre o uso do Novo Institucionalismo nos estudos sobre Legislativo pode ser encontrada em Limongi (2002), em especial no capítulo IV.

Para o *institucionalismo sociológico*, as instituições são definidas de maneira mais global, incluindo não apenas regras, procedimentos e normas formalizadas, mas também sistemas de símbolos, esquema cognitivos e mesmo modelos morais. Assim, seguindo Hall e Taylor (2003), instituições e cultura tornam-se semelhantes, no mínimo se interpenetrando, culminando na ideia de que as instituições não são apenas aquelas regras formalizadas e muitas vezes exógenas às interações dos indivíduos, como no institucionalismo da escolha racional, mas sim construídas a partir do intercâmbio dos atores sociais que elaboram tais normas e se submetem às mesmas por reconhecê-las enquanto legítimas.

Logo, consoante Andrews (2005), se para o institucionalismo da escolha racional as instituições são sistemas que têm a função de exercer coerção mediante incentivos ou imposição de sanções, para o institucionalismo sociológico as mesmas devem ser entendidas como referenciais normativos legitimados pelos atores sociais. Por esse prisma, as preferências dos atores não são exógenas às instituições e estas representariam não apenas restrições ou oportunidades para a ação, mas também deveriam ser entendidas como variáveis indispensáveis para a compreensão do processo de formação das próprias preferências. Dessa forma, a mudança institucional no institucionalismo sociológico é mais bem compreendida, de acordo com Nascimento (2009), a partir da questão da legitimidade: instituições não são necessariamente desagregadas se perdem sua eficiência, mas sim a partir do momento em que não estão mais em sintonia com as sociedades em questão e seus códigos culturais.

O *institucionalismo histórico* tende a definir instituições como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política. Duas contribuições dessa linha, segundo a análise de Hall e Taylor (2003), responderiam às questões aqui colocadas. Em primeiro lugar, seus teóricos tendem a conceituar a relação entre instituições de forma muito mais ampla: para além de uma abordagem “calculadora”, ancorada em uma racionalidade instrumental dos atores mensurando os meios e fins para a ação, os institucionalistas históricos

agregam uma visão “culturalista” que argumenta que a ação nunca é inteiramente racional, sendo delimitada pelas visões de mundo dos atores.

Em segundo lugar, os autores possuem uma análise do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias e as condições críticas. Nesse sentido, destaca-se o conceito de *path dependence*, a ideia de que, por exemplo, um país ou mesmo região ao fazerem escolhas institucionais iniciam um movimento quase autônomo, cujos custos de reversão são muito altos, pois na maioria das vezes os caminhos tomados pelos arranjos institucionais acabam por obstruir possíveis reversões à escolha inicial. Tal abordagem, para além de um enfoque institucional, daria espaço para a ação da contingência e da imprevisibilidade ou, como nos diz Immergut (1998), a causalidade seria contextual, isto é, os institucionalistas históricos tendem a ver uma complexa configuração de fatores como casualmente significante, e tais configurações tornar-se-iam aparentes mediante observações histórico-comparativas, nas quais assimetrias de poder teriam um grande peso.

A partir dessa digressão<sup>71</sup>, queremos destacar que as análises institucionais sobre Estados Falidos levadas a cabo pela USAID, e da forma como são apresentadas nos relatórios aqui discutidos, tendem a privilegiar uma visão de instituições mais alinhada ao institucionalismo da escolha racional. Tal fato pode ser corroborado pelo paper de Goldstone et al (2004, p. vi), quando os autores, ao anunciarem seu viés institucional, argumentam que (1) as principais instituições cujo declínio pode culminar na fragilidade dos Estados são aquelas relativas à manutenção da ordem constitucional e das regras do jogo; e (2) que tais instituições devem ser compreendidas como padrões de comportamento que impõem incentivos para que estes mesmos comportamentos se perpetuem ao longo do tempo, ainda que estes mesmos comportamentos possam gerar consequências consideradas negativas.

Nos termos ora propostos, a representação do fracasso estatal permite a construção de um discurso que tem muitos elementos em comum

---

<sup>71</sup> Há uma literatura bastante consolidada na Ciência Política, Sociologia e Economia que tratam da importância das instituições para a explicação da ação humana e de processos políticos e econômicos. Para discussões mais aprofundadas, além dos autores aqui revisados, sugerimos Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), Koebler (1995), Rodrik e Subramanian (2003), Williamson (2000).

com o discurso colonial. Quando dizemos discurso colonial estamos nos referindo às ideias desenvolvidas por Bhabha (2007), que afirma que este seria um aparato apoiado simultaneamente no reconhecimento e repúdio de diferenças raciais, culturais e históricas. A função estratégica do discurso colonial seria a criação de um espaço para o que o autor chama de “povos sujeitos” - aquelas populações subjetificadas a partir do discurso colonial - através da criação de conhecimentos que a partir dos quais se exerce a vigilância e controle. Precisando o argumento, segundo Bhabha (2007, p. 111):

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

Ademais, lembrando as lições de Said (1979, p.81) sobre o orientalismo, não haveria necessidade de procurarmos uma correspondência entre a linguagem utilizada correntemente para se descrever o Oriente e a própria realidade empírica, *não porque a linguagem seja imprecisa, mas porque ela não está nem sequer tentando ser precisa*. Sob a perspectiva de Said, a proposta do discurso colonial seria caracterizar o Oriente como aquela entidade estrangeira e, simultaneamente, incorporá-la ao imaginário europeu. Assim sendo, de acordo com Said (1979, p. 81):

Todas elas [as caracterizações do Oriente] são declarativas e autoevidentes; o tempo verbal que elas usam é o eterno intemporal; passam uma impressão de repetição e força; são sempre simétricas, e, contudo, diametralmente inferiores, a um equivalente europeu, que algumas vezes é especificado, outras não. Para todas essas funções, é com frequência suficiente usar a simples cópula *é*. Desse modo, Maomé é um impostor, na frase canonizada na Bibliothèque de

D'Herbelot e de certo modo dramatizada por Dante. Nenhum embasamento é preciso; as provas necessárias para condenar Maomé estão contidas no *é*. A frase não se qualifica, nem parece ser preciso dizer que Maomé *foi* um impostor, nem considerar por um momento sequer que pode não ser necessário repetir a afirmação. Mas esta *é* repetida, ele *é* um impostor e cada vez que se diz isso ele fica um pouco mais impostor, e o autor da afirmação adquire um pouco mais de autoridade por ter declarado isso<sup>72</sup>.

Com tais ideias em mente, cremos que a caracterização dos Estados Falidos produzidas pelos documentos do governo norte-americano traz consigo ecos desse discurso colonial na medida em que a avaliação institucional seria hoje, como a teoria da modernização foi outrora, o quadro analítico para se julgar e legitimar intervenções reformistas, as quais objetivariam cambiar a situação política dos países considerados fracos (BHUTA, 2008). Assim, se o discurso colonial reconhecia a diferença ao mesmo tempo em que a negava, argumentando em prol da preparação do selvagem para a civilização, no discurso sobre fracasso estatal as diferenças são reconhecidas enquanto variações institucionais entre os países, mas, ao mesmo tempo, a variação encontrada nos Estados Falidos é considerada inferior porquanto acaba por produzir comportamentos coletivos considerados inadequados, os quais estariam levando os países em tela ao colapso.

Nos termos ora propostos, se a intervenção no discurso colonial era justificada pela tentativa de se educar os “povos degenerados”, no discurso sobre o fracasso estatal a intervenção seria explicada e incentivada com base na existência de “instituições degeneradas”. Por conseguinte, se no discurso colonial a diferença era articulada entre raças e etnias, agora os contrastes e variações são, por exemplo, entre indicadores econômicos (como expectativa de vida e taxas de analfabetismo que representariam o mau funcionamento institucional dos países), ou mesmo a presença ou ausência de regras institucionais democráticas que incentivariam a resolução das tensões sociais via urnas e não mais via armas.

---

<sup>72</sup> Apesar de reconhecer a importância do trabalho de Said e concordar em muitos pontos com ele, Bhabha apresenta uma crítica interessante ao argumento do autor: em Said há sempre a sugestão de que o discurso e o poder colonial são de propriedade exclusiva do colonizador, culminando na visão de que seria possível identificar uma intencionalidade e uma unidirecionalidade. Todavia, segundo Bhabha (2007, p. 113), *é difícil conceber o processo de subjetificação como localizado no interior do orientalismo ou do discurso colonial para o sujeito dominado, sem que o dominador esteja também estrategicamente colocado nesse interior.*

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

Em alguma medida, o argumento até o momento avançado pelos relatórios do governo norte-americano apresenta a realidade institucional dos Estados Unidos como problemática. De forma análoga às ideias de Said acima apresentadas, a realidade institucional desses países é assim, evitando questionamentos como **“por que se tornaram assim?”**.

Sob nossa perspectiva, este quadro apresenta os caminhos para o fracasso como autônomos, não sendo fomentados por sujeitos históricos concretos ou apresentando pouco ou nenhuma correlação com as condições socioeconômicas em que o país encontra-se inserido: a explicação que nos é apresentado - e em nosso entender insatisfatória - resume-se a maus comportamentos causados por más instituições. Além disso, se nos atentarmos para o fato apontado por Przeworski (2005) de que o Novo Institucionalismo em geral comunga de dois pontos comuns - instituições fazem a diferença e são endógenas - o discurso se torna, digamos, mais colonial ainda.

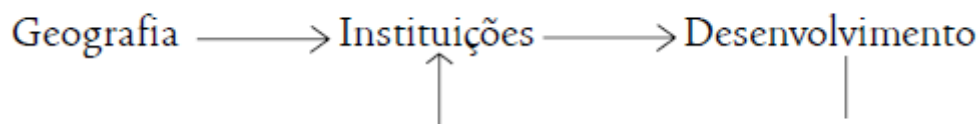
De acordo com Przeworski (2005), a ideia de que instituições são endógenas é muito cara aos autores neoinstitucionalistas. Grosso modo, o raciocínio parte do pressuposto de que novos arranjos institucionais não se estabelecerão a menos que os benefícios privados de sua criação possam ultrapassar os prováveis custos dessa transformação. Tal ideia é consubstanciada na afirmação de North (1990, p. vii), quando o autor afirma que a história importa não porque podemos aprender com ela, mas sim porque o presente e o futuro estão conectados ao passado pela continuidade das instituições da sociedade. Contudo, de acordo com Przeworski (2005), o questionamento embaraçoso que se segue é se a endogeneidade for suficientemente forte as instituições perdem sua eficácia causal própria. O



autor ilustra o argumento a partir de um exemplo que muitas vezes é utilizado para descrever as situações dos Estados Falidos:

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

O problema que Przeworski (2005) aponta nas análises neoinstitucionalistas sobre desenvolvimento econômico - boas instituições tendem a produzir bons comportamentos que promovem o desenvolvimento dos países - é o fato de que apesar de serem descritas como autônomas, as instituições dependem da dita endogeneidade que pode, na teoria e na prática, questionar o potencial heurístico da análise institucional. O quadro abaixo, extraído de Przeworski (2005, p. 72), procura ilustrar a causalidade proposta pelas análises neoinstitucionalistas:



As condições estruturais invariantes - a geografia<sup>73</sup> - determinaram as instituições iniciais, as quais promoveram padrões e ritmos de

---

<sup>73</sup> Argumentos que apontam as condições geográficas como variáveis fundamentais para o desenvolvimento dos Estados foram retomados por Diamond (1997) e também por autores como Jeffrey Sachs (2000), o qual assevera, dentre outros pontos, que tecnologias de produção de alimentos, saúde e energia são ecologicamente específicas, não se difundindo facilmente, o que tenderia a provocar diferenças entre as regiões do mundo, associado às dinâmicas societárias - urbanização, transição demográfica, dentre outros - e a fatores geopolíticos - dominação imperial da zona temperada sobre regiões tropicais - fomentariam a crescente diferença de desenvolvimento entre as zonas do globo. Segundo Przeworski (2005), endogeneidade não significa que as instituições, uma vez consolidadas, irão persistir *ad aeternum*: para o autor, endogeneidade significa, quando muito, que as instituições devem ser interpretadas como um efeito contingente de conflitos travados sob determinadas condições históricas e têm maior ou menor probabilidade de persistir em face dessas condições.

desenvolvimento que no futuro poderiam reconfigurar a evolução institucional dos países. Para o nosso objeto de estudo, a situação é ainda mais delicada, na medida em que se os caminhos institucionais são determinados pelas escolhas iniciais, poderíamos inferir que as condições iniciais nos ditos Estados Falidos teriam criado aquelas instituições consideradas problemáticas. Contudo, sem maiores explicações sobre as ditas condições iniciais, o máximo que temos são as afirmações sobre as inabilidades, incapacidades ou relutâncias das lideranças em reformarem o arcabouço institucional dos governos. A contínua e constante repetição da descrição do fracasso estatal enquanto problemas institucionais domésticos, reforçados pelos pressupostos teóricos neoinstitucionalistas que embasam o argumento dos documentos norte-americanos, redundaria numa caracterização devastadora outorgada aos Estados Falidos: condições iniciais ruins geraram instituições ruins que se perpetuaram ao longo do tempo.

Em suma, a história desses países pelo prisma institucional é problemática e inferior àquela que se desenvolveu no Ocidente. Por isso argumentamos que é possível encontrarmos uma articulação temporal no discurso sobre o colapso dos Estados: podemos até afirmar que os países hoje considerados fracassados ao longo do tempo progrediram e desenvolveram suas instituições. Contudo, as condições iniciais encontradas impediram o desenvolvimento das instituições mais adequadas, desembocando no atual quadro. Se levarmos o argumento ao limite, uma vez que as condições iniciais são também piores nos Estados Falidos e criaram instituições que produzem consequências que possibilitariam a preservação da situação corrente, não haveria alternativa a não ser a engenharia institucional vinda de fora, a qual poderia romper com o *status quo* instalado, criando outras instituições que, enfim, fomentariam o desenvolvimento político e econômico.

Todo esse quadro é construído à luz da experiência institucional ocidental, o que possibilitaria distinguir boas e más instituições. Novamente, não queremos negar as instituições que realmente apresentam problemas em regiões da África, Ásia e América Latina, e mesmo em países ocidentais como os EUA. Não obstante, ao negar um maior cuidado com questões históricas dos países considerados fracassados, tais análises continuam, em nosso

entender, negando coetaneidade, já que as causas do fracasso são sumamente variáveis domésticas: aquelas condições iniciais de outrora, a despeito da passagem do tempo, teimam em perpetuarem-se, reproduzidos no tempo e espaço pelas instituições presentes. Nega-se também a coetaneidade visto que se esquecem as contribuições que o corrente sistema internacional e o capitalismo global, juntamente com as lideranças dos países hoje considerados fracassados, trouxeram para o *design* institucional desses mesmos Estados Falidos. Enfim, nega-se coetaneidade ao apagarem-se as contribuições que os países fracassados de hoje tiveram para a consolidação das instituições dos países do Ocidente.

Ademais, as diretrizes da USAID reforçam o diagnóstico apresentado na NSCT-03 de que alguns países seriam simplesmente incapazes de combater as ameaças postas pelo terrorismo. Assim, os ecos do discurso colonial perduram tendo em vista que as causas do fracasso estatal são inerentes aos países em tela: sem uma explicação mais apurada sobre por que as instituições tão salientadas não se desenvolveram em tais territórios, resta a ideia de que esses problemas são traços intrínsecos dos países.

Ao final, cabe a pergunta: qual seria o papel dos EUA frente o quadro até o momento retratado?

Segundo nossa interpretação, em relação àqueles países considerados párias internacionais, a alternativa seria o combate assertivo, ou seja, tendo em mente que a disposição e o objetivo explícito desses governos é infligir graves danos à América, a única solução seria tentar impedi-los e, em última instância, puni-los, mediante o uso de meios diplomáticos, sanções internacionais ou mesmo pelos ataques preventivos, culminando na completa remoção das lideranças desses regimes do poder. É um discurso eminentemente antagônico, ou seja, em termos laclaunianos, é a presença do outro que impede a minha completa presença: assim, a afirmação de um dos polos depende da desvalorização ou até mesmo da completa eliminação do seu adversário.

Por outro lado, quando estamos frente aos Estados Falidos, segundo a interpretação aqui apresentada, estes deveriam ser auxiliados para a aquisição das competências consideradas necessárias para poderem

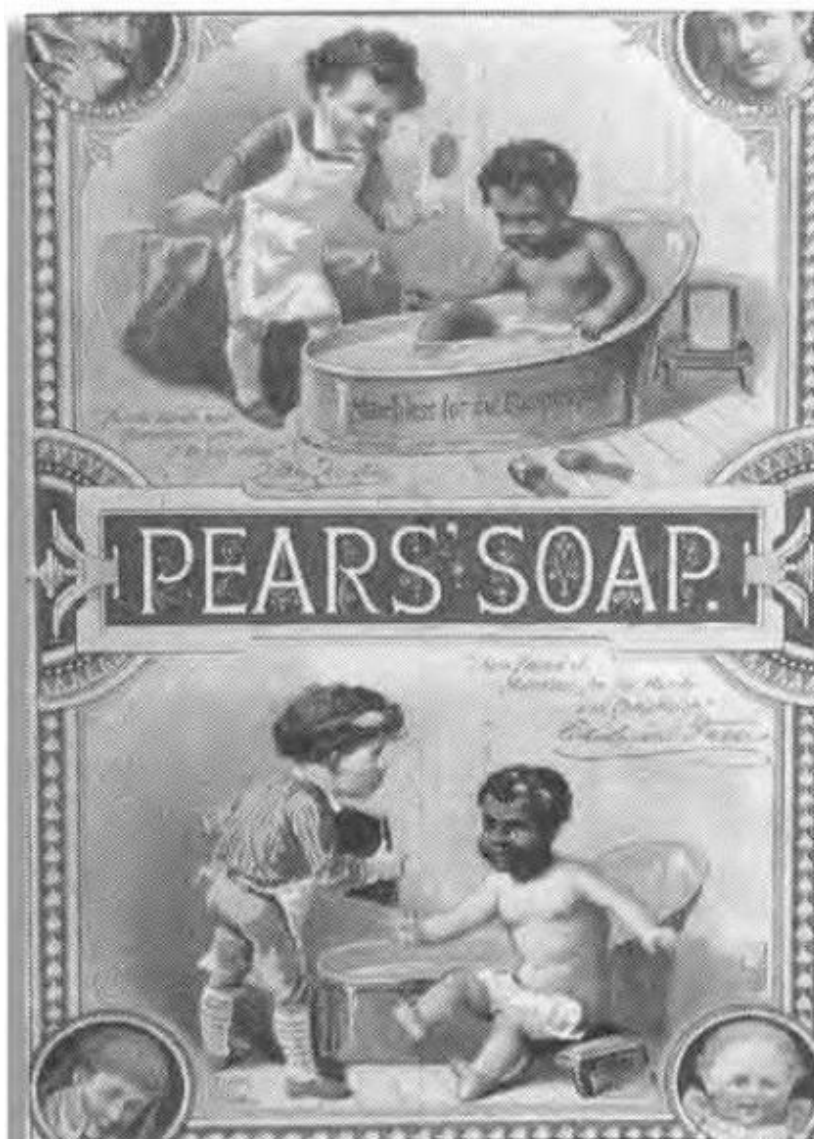
executar as tarefas tidas como básicas de qualquer governo. Em certa medida, o discurso não deixa de ser antagônico, uma vez que temos o contraste entre aquele considerado bem-sucedido e os demais vistos como fracassados; porém, o tom seria mais conciliador e, por que não, pedagógico.

Conciliador e pedagógico no sentido de que estes países apresentam problemas, pois não conseguiram desenvolver suas capacidades e precisam de auxílio externo para tanto, ideia em nosso entender semelhante à afirmação de Fabian (1983) quando argumenta que nas análises antropológicas tradicionais o selvagem, por ser-lhe negado coetaneidade, ainda não estaria pronto para a civilização e deveria, portanto, ser educado. Para além, ao avaliar a fragilidade estatal enquanto um problema técnico, visto que a solução seria a troca das peças institucionais dos países em tela, o discurso indicaria quais instituições deveriam preencher os Estados Falidos e que tarefas deveriam ser executadas para que esta transposição institucional fosse bem sucedida. Nesse sentido, dois trechos são emblemáticos das tarefas norte-americanas face o quadro traçado:

Some countries are committed to fighting terrorism but lack the capacity to fulfill their sovereign responsibilities. Some governments, for example, lack the legal framework, training, or technical capabilities needed to fight money laundering. Others do not have the law enforcement, intelligence, or military capabilities to assert effective control over their entire territory. After September 11, we redoubled our efforts to develop programs that help them acquire the necessary capabilities to fight terrorism through a variety of means, including improved legislation, technical assistance, new investigative techniques, intelligence sharing, and law enforcement and military training (NSCT-03, p. 20, grifos nossos).

Weak states and failed ones are a source of international stability. Often, these states may become a sanctuary for terrorism. Therefore, we will ensure that efforts designed to identify and diminish conditions contributing to state weakness and failure are a central U.S. foreign policy goal. The principal objective of our collective response will be rebuilding of a state that can look after its own people – their welfare, health, prosperity, and freedom – and control its borders. The United States is willing to assist the civilized world – governments, non-governmental agencies, and public-private partnerships – in undertaking these efforts (NSCT-03, p. 23, grifoso nossos).

Por tudo que já foi argumentado é que acreditamos que a narrativa sobre o colapso estatal apresentada pelos documentos norte-americanos possui traços do discurso colonial. Nesse sentido, com as devidas variações e adaptações ao novo contexto, a figura extraída de Sharp (2009, p.48), retrata a lógica do discurso sobre o colapso e a reconstrução de Estados:



Nota-se a partir da figura que a criança branca, certamente europeia, está preparada para limpar a criança africana, pois possui o avental, a vestimenta considerada mais adequada para tal tarefa, assim como o meio específico, no caso o sabonete. Ademais, a criança negra é incapaz de se

banhar sozinha, e, assim sendo, é necessário que alguém o faça e, mesmo após a higienização executada por um terceiro, o rosto da criança permanece negro, isto é, não se deixa de ser negro: a criança estaria apenas mais “limpa” e “educada”. Em síntese, a degeneração africana impelia a necessária ação civilizadora europeia.

No discurso sobre a fragilidade estatal, apaga-se a história das condições iniciais, circunscrevem-se os problemas a peças institucionais danificadas e advoga-se em prol de reformas vindas de fora. Em outras palavras e à luz da figura acima, EUA e demais potências, tendo em vista a “sujeira” e a “degeneração” dos Estados Falidos, são impelidos a “banhar” tais países, e assim curá-los de suas “doenças”. Contudo, a ação higienizadora não destruiria a natureza desses países, ou seja, Afeganistão, Somália, Sudão, dentre tantos outros, serão ainda os mesmos, apenas mais capacitados após o “banho”. Ao fim e ao cabo, novas instituições incentivariam bons comportamentos e os Estados Falidos poderiam almejar um futuro melhor, quem sabe semelhante ou mesmo igual àquele já alcançado pelo Ocidente, mas sem deixar de serem que são, uma vez que a tarefa executada é de natureza eminentemente técnica.

Recorrendo novamente à figura anterior, a criança europeia podia limpar a africana visto que se considerava intrinsecamente superior à negra e tinha os meios (o avental e o sabão) para tanto. Contudo, como argumentamos até o momento, se o problema dos Estados Falidos é técnico, dois pontos surgem: que instituições específicas devem ser exportadas? Ademais, quem teria a autoridade para realizar tamanho transplante? A seguir, procuraremos mostrar como a democracia enquanto resposta para o problema dos Estados Falidos e a autoridade norte-americana como *nation-builder* são discursivamente articuladas nos documentos.

### 4.3. As Condições para as Reconstruções de Estados.

Em texto sobre as ideias de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, ao procurar explicar e exemplificar os conceitos propostos pelos autores, Celi Pinto (1999) argumenta que a democracia liberal poderia ser entendida como um exemplo de *significante vazio*. Segundo a autora:

A democracia liberal se constitui em uma cadeia de equivalência com: liberdade de expressão, igualdade perante a lei, eleição dos governantes e representantes, na qual a democracia liberal é o termo que permite equivalência. Ora, a partir das lutas da década de 60, este termo vai ganhando cada vez mais equivalências e perdendo cada vez mais conteúdos particulares. Compõem esta cadeia direitos impensáveis antes da II Guerra, tais como: voto universal (homens/mulheres/analfabetos), direitos das minorias, experiência de democracia participativa, direitos sociais, etc. A democracia paulatinamente se torna um *significante vazio* (PINTO, 1999, p. 85).

Conforme já explicitado no capítulo anterior, o conceito de *significante vazio* representaria um termo privilegiado na cadeia discursiva em torno do qual outros *elementos* vão sendo agregados, culminando em uma situação em que o seu sentido original vai desaparecendo devido ao excesso de significados incorporados. Segundo Pinto (1999), após as mobilizações do pós-Guerra, tais como o surgimento do Estado de bem-estar social, o movimento feminista, o processo de descolonização, a luta contra os regimes autoritários na América Latina, dentre outros eventos, ao significado inicial da democracia liberal foram incorporados tantos novos sentidos fazendo com que a cadeia de equivalência se ampliasse e que a ideia inicial de democracia como eleições regulares e demais direitos se tornasse insuficiente para que a compreendêssemos nos dias de hoje.

A despeito de ter sido apenas um artifício para exemplificar um conceito da teoria do discurso laclauiana, a ideia da democracia como *significante vazio* é em nosso entender uma maneira bastante profícua para compreendermos as justificativas apresentadas pelos documentos selecionados para afiançar que instituições deveriam ser transplantadas para os Estados Falidos. Em linhas gerais, o argumento que doravante

apresentaremos é que a democracia, tal como descrita no nosso *corpus*, pode também ser compreendida como um *significante vazio*, visto que as tarefas e instituições consideradas necessárias para uma completa operação de *nation-building* são articuladas e amalgamadas numa cadeia de equivalência na qual o termo central é a democracia.

Em suma, a importância da exportação da democracia é vista sob dois eixos: primeiramente, por ser considerado um valor universal e moralmente superior a qualquer possível desafiante; em segundo lugar, por ser uma regime mais eficiente para a execução das tarefas consideradas essenciais aos Estados, impedindo, por exemplo, maiores debates sobre se estes seriam realmente os meios que mais bem contemplariam as necessidades dos Estados em questão. Assim, acreditamos que podemos sim compreender a democracia como *significante vazio*, uma vez que o termo acaba por se tornar um articulador múltiplo, condensando em torno de si elementos polissêmicos, no caso específico de natureza técnica e moral, de tal forma que perde sua possibilidade de significação precisa.

Todavia, é importante destacar um ponto: Mendonça (2004) argumenta que o *significante vazio* consegue “fazer sentido” para um vasto conjunto de pessoas, com “fazer sentido” significando a adesão dessas pessoas a este elemento. Não queremos dizer que a democracia tal como delineada nos documentos norte-americanos conseguiu provocar uma forte adesão de todos os norte-americanos e aqueles governos que porventura se alinharam à Guerra ao Terror. Este é um ponto que mereceria outro tipo de investigação<sup>74</sup>. Menos do que pela adesão e mais pelo que condensa é o motivo que nos levou a procurar compreender a democracia como *significante*

---

<sup>74</sup> Acreditamos que a concepção apresentada no decorrer dos documentos pode ser considerada consensual ao menos da administração Bush devido principalmente ao fato de que os principais *policymakers* do governo, como Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz, por exemplo, são notoriamente filiados ao pensamento neoconservador e afirmavam que a política externa dos EUA deveria ser orientada por princípios, dentre os quais destacava-se a ideia de promoção da democracia, ainda que mediante intervenções militares. Não queremos subsumir todo o pensamento neoconservador a tais figuras e apagar as diferenças de pensamento existentes dentro dessa corrente, mas queremos tão somente apontar para a importância que tal grupo outorgava à promoção democrática. Por outro lado, uma investigação interessada mais na adesão dos indivíduos aos sentidos transmitidos pelo *significante vazio* democracia tal como aparece nos documentos do governo demandaria ver como movimentos sociais e partidos políticos dentro dos EUA, por exemplo, agregaram suas demandas a tal termo, tarefa que, ao menos nesse momento, foge do escopo de nosso estudo.



vazio, o que, em nosso entender, não invalida a aplicação do conceito para nossa análise.

#### 4.3.1. A democracia como *significante vazio*.

A ideia da promoção democrática como um elemento estratégico dentro da política externa norte-americana não é uma novidade surgida durante o governo George W. Bush. A partir do final da Guerra Fria, analistas e *policymakers* debateram qual deveria ser o papel dos EUA num sistema internacional não mais estruturado em dois polos antagônicos. Grosso modo, a pergunta que balizou as discussões foi qual o novo papel norte-americano e quem seriam os prováveis inimigos no ordenamento internacional que se erigia após o fim da URSS<sup>75</sup>. Se durante a Guerra Fria a grande virtude da ação externa norte-americana perante os demais países do bloco capitalista adviria da contenção da ameaça soviética, qual seria a fonte de legitimidade para a política externa do país num novo contexto não mais caracterizado pela bipolaridade de outrora e ainda sem a identificação de novos competidores a serem combatidos e dissuadidos?

É dentro desse contexto que ganha destaque a discussão sobre a promoção democrática como um dos pilares da política externa norte-americana para o pós-Guerra Fria<sup>76</sup>. As administrações norte-americanas do

---

<sup>75</sup> Em um texto bastante conhecido, Posen e Ross (1996) apontam a disputa entre quatro estratégias que procuraram nortear a política externa norte-americana. Em linhas gerais, o *Neoisolationismo* vaticinava um isolamento dos EUA, porquanto nenhuma potência teria no momento capacidades tanto estratégico-militares quanto ideológicas para ameaçar os EUA. O *Engajamento Seletivo*, por sua vez, salientava a importância da manutenção do equilíbrio de poder entre as grandes potências, ainda que estas não pudessem competir com o poderio norte-americano. De outro lado, a *Segurança Cooperativa*, partindo do pressuposto que a paz seria indivisível, destacava a importância da colaboração do país com organismos internacionais argumentando que o EUA deveria trabalhar para a promoção de uma ordem internacional de traços liberais. Por fim, a estratégia da *Primazia* argumentava que o país deveria manter sua preponderância no cenário internacional e impedir a ascensão de um possível competidor, como outrora havia sido a ex-URSS. Ademais, os EUA deveriam manter uma grande presença militar externa além de estar preparado para conter a ascensão de uma possível Rússia ou China.

<sup>76</sup> É importante ressaltar que a democracia já era vista como variável de suma importância antes mesmos do final da Guerra Fria. O presidente norte-americano Woodrow Wilson, por

período em tela, cada qual com suas diferenças de abordagem, procuraram destacar a importância da democracia para a paz e segurança internacional e como os EUA contribuiriam para tanto. Ao analisar 94 discursos presidenciais e 321 pronunciamentos de secretários de Estado norte-americanos, Castro Santos (2010, p. 160) identificou três princípios relativos à democracia e qual seria a missão americana perante o mundo:

- (1) *Os valores e princípios da democracia liberal ocidental são universais, isto é, todos os povos do mundo desejam tornarem-se democráticos. Portanto, a promoção da democracia é para o bem da humanidade.*
  - (2) *Democracias não lutam entre si. Portanto, exportar democracia significa promover a paz mundial. Aqui democracia é ligada à segurança global.*
  - (3) *A promoção da democracia faz o mundo mais seguro e mais próspero para os Estados Unidos. Aqui a democracia é ligada à segurança e aos interesses americanos.*
- Missão: Os americanos estão imbuídos de uma missão perante a humanidade: trazer-lhe liberdade e democracia (itálico e sublinhado no original).*

Contudo, de acordo com Carothers (2007), identificar precisamente o papel da promoção da democracia na política externa norte-americana é um trabalho difícil, visto que as tarefas e opções estratégicas subsumidas sob tal manto são bastante distintas entre si, envolvendo uma mistura de programas de assistência técnica, tal como os tipos de ajuda condicionada da própria USAID, ou, por outro lado, o destaque que determinado país pode assumir na agenda externa dos EUA, restringindo o debate sobre as estratégias de exportação da democracia para aquele caso específico. Tendo em mente especialmente a administração George W. Bush, Carothers (2007) afirma que o Iraque dominou na maioria das vezes o debate sobre a promoção democrática, principalmente a partir do momento em que as primeiras justificativas para a

---

exemplo, ao refletir sobre uma nova ordem internacional após o final da Primeira Guerra Mundial já destacava a importância da democracia para a paz: de acordo com Ikenberry (2001), Wilson argumentava que o principal inimigo durante a guerra não era o povo alemão, mas sim a autocracia e o militarismo de suas lideranças. Na mesma linha, Nasser (2010) afirma que para Woodrow Wilson o militarismo era um fenômeno eminentemente europeu e o excepcionalismo americano consistia no triunfo dos valores liberais norte-americanos e que os mesmos deveriam moldar a política mundial. Contudo, segundo o mesmo autor, é importante tensionar a visão de Wilson como um completo antimilitarista devido, sobretudo, às intervenções no México, Caribe e América Central durante seu mandato.

derrubada do regime de Saddam Hussein - o desenvolvimento de armas de destruição em massa e ligações com a Al-Qaeda - mostraram-se inócuas.

Embora a ênfase na reforma democrática do Iraque e Afeganistão tenha dominado o debate sobre promoção da democracia na política externa norte-americana durante a última administração republicana, o autor afirma que, paralelamente, os EUA não tiveram nenhum problema em manter relações com países não democráticos como Egito, Paquistão e Arábia Saudita, considerados aliados essenciais na Guerra ao Terror, além de aproximações com autocracias ricas em energia, como o Cazaquistão. Por fim, ainda de acordo com Carothers (2007), outras regiões do globo seriam, à luz da ideia de promoção democrática, consideradas menos problemáticas e poderiam ser deixadas de lado, como é o caso da América Latina<sup>77</sup>.

Apesar das controvérsias sobre a importância da democracia para a política externa dos EUA<sup>78</sup>, no âmbito dos documentos produzidos é inegável o destaque que a discussão teve para a construção dos sentidos outorgados aos Estados Falidos. Retomando a análise de Castro Santos (2010) sobre o discurso dos presidentes e secretários de Estados norte-americanos, teríamos a ideia de que os valores e princípios democráticos são considerados universais e sua exportação conduziria à paz e atenderia aos interesses de segurança dos EUA, na medida em que democracias não lutam entre si, culminando na visão de que a grande missão norte-americana seria difundir democracias pelo globo. Ainda segundo a autora, se em Clinton a promoção da

---

<sup>77</sup> O argumento de que após a Guerra ao Terror a América Latina foi esquecida ou mesmo negligenciada pelos *policymakers* norte-americanos é sabiamente questionada por Villa (2007; 2009). Segundo o autor, certamente a América Latina não possui alta prioridade na agenda de segurança norte-americana, porém, a região, e a América do Sul em especial, foi sendo paulatinamente inserida dentro da lógica da Guerra ao Terror, principalmente quando tomados como exemplos empíricos o caso da Tríplice Fronteira e da assistência militar à Colômbia.

<sup>78</sup> A ideia aqui não é, e nunca foi, esgotar o debate sobre a promoção democrática na política externa norte-americana após o final da Guerra Fria, devido principalmente ao fato de que do ponto de vista da análise do discurso e dos pressupostos teóricos com os quais estamos alinhados, o foco da investigação deve ser a lógica interna dos documentos, e não o confronto do discurso com uma realidade considerada exógena a ele. Assim procuramos apenas apontar o contexto em que emerge tal discussão no pós-Guerra Fria e destacar algumas inconsistências salientadas pelos analistas sobre a promoção da democracia. Para maiores detalhes sobre a exportação da democracia a partir de um prisma que não o discursivo, remetemos os interessados à Carothers (2004; 2007). Por fim, Zati (2009) reconstrói o debate entre *policymakers* e intelectuais norte-americanos sobre a promoção da democracia na política externa do país e Viggiano Barroso (2010) analisa a política de exportação da democracia dos EUA para a América Latina.

democracia foi muitas vezes utilizada para justificar ao Congresso e ao povo americano que o apoio aos ex-Estados comunistas e suas respectivas incorporações à OTAN trariam benefícios para o país, em George W. Bush a exportação da democracia é considerada um dos principais antídotos contra o terrorismo. A ideia é expressa de maneira clara no discurso do *State of the Union* de 2006, quando o presidente afirma que:

Abroad, our nation is committed to an historic, long term goal: we seek the end of tyranny in our world. Some dismiss that goal as misguided idealism. In reality, the future security of America depends on it. On September 11, 2001, we found that problems originating in a failed and oppressive state 7,000 miles away could bring murder and destruction to our country. Dictatorships shelter terrorists, feed resentment and radicalism, and seek weapons of mass destruction. Democracies replace resentment with hope, respect the rights of their citizens and their neighbors, and join the fight against terror. Every step toward freedom in the world makes our country safer, and so we will act boldly in freedom's cause (BUSH, 2006, p. 1).

É importante destacar que a promoção democrática é sempre vista como a estratégia de longo prazo para o combate ao terrorismo e como principal variável para se eliminar o fracasso estatal; no curto e médio prazo, outras estratégias deveriam ser utilizadas, tais como negar santuários e cortar o financiamento para grupos terroristas, assim como evitar que armas de destruição em massa caíssem em mãos erradas. A estas medidas iniciais, deveriam ser associadas a promoção da democracia, pois de nada adiantaria tamanhos esforços sem uma estratégia de longo prazo que não aplacasse as causas consideradas mais profundas. Posto este aviso, já no início da NSS-02 temos a ideia de que democracia consubstancia diversos elementos não negociáveis e necessários para uma vida digna:

America must stand firmly for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property (NSS-02, p. 3, grifos nossos).

No trecho sob análise, a democracia não é restrita às eleições regulares e competição por poder político; democracia incorpora diversas outras demandas consideradas necessárias para a paz e segurança, tais como liberdade de expressão, tolerância étnica e religiosa e respeito à propriedade privada. Para além de uma definição institucional, centrada nas regras do jogo político e cujo objetivo seria canalizar os conflitos políticos e resolvê-los mediante o voto, a democracia começa a ser significada como um fim em si mesmo: não há melhor alternativa do que um regime democrático, pois o mesmo traria consigo todos aqueles elementos anteriormente citados. A incorporação de determinados *elementos* específicos à cadeia discursiva ancora-se nas lições que a história teria proporcionado ao mundo, e não devido às preferências norte-americanas. Com relação à importância da ideia do respeito à propriedade privada e ao livre comércio, o documento explicita que:

The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty. Policies that further strengthen market incentives and market institutions are relevant for all economies - industrialized economies, emerging markets, and the developing world (NSS-02, p. 17, grifos nossos).

Mais além, o livre comércio é visto não apenas como a maneira mais eficaz de se organizar a economia de um país, mas também como um princípio moral universal:

The concept of “free trade” arose as a moral principle even before it became a pillar of economics. If you can make something that other value, you should be able to sell it to them. If other make something that you value, you should be able to buy it. This is real freedom, the freedom for a person - or a nation - to make a living (NSS-02, p. 18, grifos nossos).

Note-se que os modelos políticos e econômicos a serem exportados não são apenas “lições da história”, as quais não deixam dúvidas sobre a eficácia da democracia e da economia de mercado, mas também são pensados como moralmente universais e as mais justas, pois possibilitariam a emancipação dos povos ora oprimidos pelos regimes autoritários, que vivem

sob uma situação de fracasso estatal. Sob nossa perspectiva, começa a se fechar o cerco sobre o debate envolvendo as formas de governo a serem transpostas, uma vez que a democracia liberal, ao englobar todos aqueles *elementos* já citados, seria técnica e moralmente a melhor alternativa.

Se a NSS-02 delimita a importância técnica e moral da democracia liberal, a NSS-06 vai além e procura aprofundar as discussões, demonstrando a importância da promoção democrática e como tal prática atenderia os interesses não apenas da política externa norte-americana, mas também de todo o sistema internacional, assim como que traços específicos dos países democráticos seriam considerados diferenciados, proporcionando, por conseguinte, a consecução da paz:

Our national security strategy is founded upon two pillars:

The first pillar is promoting freedom, justice and human dignity - work to end tyranny, to promote effective democracies and to extend prosperity through free and fair trade and wise development policies. Free governments are accountable to their people, govern their territory effectively, and pursue economic and political policies that benefit their citizens. Free governments do not oppress their people or attack other free nations. Peace and international stability are most reliably built on a foundation of freedom.

The second pillar of our strategy is confronting the challenges of our time by leading a growing community of democracies. Many of the problems we face - from the threat of pandemic disease, to proliferation of weapons of mass destruction, to terrorism, to human trafficking, to natural disasters - reach across borders. Effective multinational efforts are essential to solve these problems (NSS-06, p. ii, grifos nossos).

O que temos do trecho acima é um reforço da ideia de que promover democracia é também promover liberdade, justiça e dignidade humana, mostrando que democracia não é meramente um regime político, mas sim um imperativo moral considerado universal para todos os povos, a despeito das localidades geográficas e das distintas culturas. Indo mais além, somente democracias de mercado querem e conseguem promover políticas econômicas que beneficiam seus cidadãos. Liberdade, justiça e dignidade tornam-se quase que sinônimos de democracia, isto é, não são mais necessariamente consequências do funcionamento de um regime democrático, mas sim características intrínsecas a ele. Por conseguinte, a legitimidade da democracia

advém não apenas dos seus procedimentos, mas também de sua substância. Em outro trecho, temos a seguinte caracterização:

Governments that honor their citizen's dignity and desire for freedom tend to uphold responsible conduct toward other nations, while governments that brutalize their people also threaten the peace and stability of other nations. Because democracies are the most responsible members of the international system, promoting democracy is the most effective long-term measure for strengthening international stability; reducing regional conflicts; countering terrorism and terror-supporting extremism; and extending peace and prosperity (NSS-06, p. 3, grifos nossos)

Do excerto acima transcrito, surge a figura da *democracia efetiva* (*effective democracy*), o tipo ideal de regime a ser promovido ao redor do mundo. De acordo com o documento, temos a seguinte caracterização:

As tyrannies give way, we must help newly free nation build effective democracies: states that are respectful of human dignity, accountable to their citizens, and responsible towards their neighbors. Effective democracies:

- Honor and uphold basic human rights, including freedom of religion, conscience, speech, assembly, association, and press;
- Are responsible to their citizens, submitting to the will of the people, especially when people vote to change their government;
- Exercise effective sovereignty and maintain order within their own borders, protect independent and impartial systems of justice, punish crime, embrace the rule of law, and resist corruption; and
- Limit the reach of government, protecting the institutions of civil society, including the family, religious communities, voluntary associations, private property, independent business, and a market economy (NSS-06, p. 4, grifos nossos).

Uma democracia, além de dar vazão para possíveis conflitos internos das sociedades, impedindo assim a emergência dos mesmos, também possui características intrínsecas consideradas mais adequadas para aqueles países que almejam uma inserção completa no sistema internacional. Além disso, uma tarefa considerada até outrora competência de todos os Estados - o exercício pleno da soberania e a capacidade para projetar poder dentro do território - agora é vista como mais bem realizada por países considerados democracias efetivas. Assim sendo, e conforme já dito anteriormente, nos termos aqui propostos todo o debate sobre como estruturar a forma de governo

dos Estados já está esgotado: a caracterização acima destaca quais traços institucionais todos os países deveriam ter, não apenas a regularidade das eleições, mas também o limite do governo, a proteção à propriedade privada e das instituições da sociedade civil e o fomento de uma economia de mercado. Tal ideia é explicitada quando se afirma nos seguinte trecho que:

Elections are the most visible sign of a free society and can play a critical role in advancing effective democracy. But elections alone are not enough - they must be reinforced by other values, rights, and institutions to bring lasting freedom. Our goal is human liberty protected by democratic institutions (NSS-06, p. 5, grifos nossos).

O sentido aqui é de democracia enquanto meio: um meio para se alcançar a liberdade e a dignidade humana. Contudo, como mostramos anteriormente, por ser considerada um valor universal, a democracia é mais do que um meio, é um fim em si mesmo. O seguinte trecho é sintomático da importância não apenas instrumental da democracia, mas também moral:

In place of alienation, democracy offers an ownership stake in society, a chance to shape one's future.

In place of festering grievances, democracy offers the rule of law, peaceful resolution of disputes, and the habits of advancing interests through compromise.

In place of a culture of conspiracy and misinformation, democracy offers freedom of speech, independent media, and the marketplace of ideas, which can expose and discredit falsehoods, prejudices and dishonest propaganda.

In place of an ideology that justifies murder, democracy offers a respect for human dignity that abhors the deliberate targeting of innocent civilians (NSS-06, p. 11).

É importante salientar que a potência da democracia como solução para os problemas hodiernos do sistema internacional emerge da contraposição com a tirania, regime político que fomentaria o terrorismo e estaria presente em Estados Párias e em alguns considerados fracassados. Não à toa, por diversas vezes ao longo do documento este antagonismo é reforçado, destacando as virtudes das democracias efetivas, como no fragmento que segue:



Democracy is the opposite of terrorist tyranny, which is why the terrorists denounce it and are willing to kill the innocent to stop it. Democracy is based on empowerment, while the terrorists' ideology is based on enslavement. Democracies expand the freedom of their citizens while the terrorists seek to impose a single set of narrow beliefs. Democracy sees individuals as equal in worth and dignity, having an inherent potential to create and govern themselves. The terrorists see individuals as objects to be exploited, and then to be ruled and oppressed (NSS-06, p. 11).

Somados os pontos até o momento arrolados, a promoção democrática é, portanto, um pacote completo, um sistema político e econômico considerado mais eficiente que os seus competidores do passado e moralmente superior a todos, ou seja, seria uma retomada do argumento do “fim da história” tal como proposto por Fukuyama<sup>79</sup>: não existem alternativas superiores à democracia liberal de mercado. Ademais, a resolução dos principais problemas internacionais contemporâneos, desde pandemias globais até a proliferação do terrorismo e de armas de destruição em massa, dependeria da cooperação envolvendo uma comunidade de democracias, liderada pelos EUA. Logo, temos a concepção de que a capacidade das democracias é muito superior à de qualquer outro regime, reforçando assim o imperativo da exportação democrática não apenas para os interesses norte-americanos, mas também para os objetivos de todos os países do sistema internacional. O fragmento a seguir exemplifica tal ideia:

Effective democracies are better able to deal with these challenges than are repressive or poorly governed states. Pandemics require robust and fully transparent public health systems, which weak governments and those that fear freedom are unable or unwilling to

---

<sup>79</sup> Para sermos justos com Fukuyama, é importante ressaltar que o autor rompeu com os neoconservadores do governo Bush, fato explicitado, dentre outros lugares, em seu livro de 2006, O Dilema Americano. No que tange à promoção democrática, uma das críticas de Fukuyama a autores como William Kristol e Robert Kagan, figuras proeminentes dentre os neoconservadores norte-americanos, é a excessiva ênfase na capacidade de projetar poder militar, sem a devida atenção aos instrumentos de assistência política para a tarefa, tais como o fortalecimento do Departamento de Estado e da USAID, por exemplo. Em suma, de acordo com Fukuyama, dentre outros pontos, os neoconservadores destacam mais o papel coercitivo do país em detrimento do reforço das agências internas, além de um desprezo pelas instituições internacionais. Contudo, apesar das críticas, Fukuyama não descarta a importância da promoção democrática para a política externa do país.

provide. Yet these challenges require effective democracies to come together in innovative ways (NSS-06, p. 48).

Com base nas caracterizações propostas pelo governo norte-americano, teríamos a emergência da ideia de diplomacia transformacional (*transformational diplomacy*), apresentada pela primeira vez pela então secretária de Estado Condoleezza Rice (2006) em um discurso na Universidade de Georgetown. Na ocasião, assim como na NSS-06, a ideia é caracterizar a solução para os problemas dos Estados Falidos e Párias como transformação social; contudo, Rice já destacava que a transformação era calcada na parceria, e não no paternalismo: o objetivo seria utilizar o poder da diplomacia norte-americana para ajudar os cidadãos de outros países a melhorarem suas próprias vidas, seus países e seus futuros. Segundo a NSS-06:

Transformational diplomacy means working with our many international partners to build and sustain democratic, well-governed states that will respond to the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system. Long term development must include encouraging governments to make wise choices and assisting them in implementing those choices. We will encourage and reward good behavior rather than reinforce negative behavior. Ultimately is the countries themselves that must decide to take the necessary steps toward development yet we will help advance this process by creating external incentives for governments to reform themselves (NSS-06, p. 33, grifos nossos).

Assim, a partir dos documentos revisados, acreditamos que a figura abaixo consegue ilustrar a cadeia discursiva construída ao redor de democracia, destacando alguns termos que são continuamente associados a ela ao longo do *corpus*.



Segundo nosso argumento, a democracia torna-se um *significante vazio* porquanto engloba uma diversa gama de *elementos* e os procura transformar em *momentos* discursivamente articulados: democracia não é somente eleições regulares, representatividade e divisão dos poderes; democracia é também o regime político que mais respeita os direitos humanos, que protege a dignidade humana, que melhor integra o país ao mercado global e que garante os direitos de propriedade. Por fim, é também o regime que habilita os Estados executarem de maneira mais eficiente os serviços considerados essenciais, assim como capacita os governantes a enfrentarem desafios diversos como pandemias, aquecimento global, dentre tantos outros.

Assim, é importante destacar quais seriam as principais implicações discursivas da construção da democracia enquanto *significante vazio* para a discussão sobre Estados Falidos. Dito de outra forma, e recuperando uma ideia já utilizada anteriormente neste capítulo, quais seriam os efeitos do discurso sobre a necessidade de exportação da democracia para os Estados Falidos? Acreditamos que três pontos saltam aos olhos.

Em primeiro lugar, partindo da ideia avançada até o momento de que a democracia tal como apresentada nos documentos não se restringe às regras do jogo político e a todo um aparato institucional que mediará os conflitos sociais, evitando assim que as partes recorressem à violência, mas agrega também um valor moral, por se tratar de um bem universal reivindicado por todos os povos do planeta, cremos que os documentos tentam encerrar a discussão sobre qual seria a forma de governo mais adequada para aqueles Estados considerados fracassados.

A democracia não é apenas tecnicamente superior, provendo resultados políticos e econômicos considerados mais eficientes, e que sanariam as causas mais profundas que dão origem ao terrorismo e ao fracasso estatal, coadunando-se com uma avaliação institucional dos Estados Falidos; é também moralmente superior, pois seria um regime preenchido por características intrínsecas como justiça e liberdade, proporcionando a possibilidade de alcançarmos os níveis mais elevados de dignidade humana. Frente a essa construção de sentido tão ampla, não haveria alternativa lógica à democracia, e o debate sobre outras possibilidades de regime político e econômico estaria fechado.

Em segundo lugar, é inegável que no decorrer dos documentos analisados o discurso procura descartar o tom paternalista, afirmando que as ações para a reconstrução dos países e para o combate ao terrorismo serão efetuadas em parceria, seja com os aliados da Guerra ao Terror, seja com os Estados Falidos. Contudo, ainda que se saliente a ideia das parcerias, a estratégia para a resolução dos problemas está dada *a priori*: é a democracia nos moldes propostos pelos EUA, considerada a panaceia para todos os males do sistema internacional. Em outras palavras, a parceria restringir-se-ia à implantação da democracia, tendo em mente que se trata do regime político considerado superior a quaisquer alternativas, e os países que apoiassem tal premissa seriam recompensados. Por outro lado, aqueles que se mostrassem relutantes ou contrários à proposta poderiam vir a ser penalizados.

Por fim, o contínuo e constante destaque das virtudes da democracia liberal se coaduna com a avaliação institucional apresentada pelos documentos norte-americanos sobre os Estados Falidos, reforçando a ideia de

que as instituições encontradas nesses países seriam inferiores àqueles encontradas no Ocidente. Novamente, não estamos argumentando em prol de regimes ditatoriais tais como o de Saddam Hussein no Iraque ou o do Talibã no Afeganistão; porém, conforme já argumentado anteriormente, o fato é que uma análise que salienta virtudes de um país e destaca as deficiências de outro sem a devida atenção para, como diria Cox (1981), a forma como a parte se encaixa no todo, ou seja, esquecendo-se das possíveis conexões e influências que os países exercem uns sobre os outros, acabaria por reproduzir a concepção de que as instituições fracas dos Estados Falidos devem-se sobremaneira às condições iniciais consideradas inferiores àquelas encontradas no Ocidente e que sem uma reforma institucional o mau comportamento tanto dos indivíduos quanto do próprio Estado poderia permanecer inalterado *ad aeternum*.

Destacada a forma como a democracia liberal é apresentada como resposta para a questão sobre que instituições exportar para os Estados Falidos, o último movimento de nosso argumento é apresentar a construção discursiva da competência norte-americana em *nation-building*. É o que nos propomos a fazer na seção a seguir.

#### **4.3.2. A competência dos EUA em *nation-building*.**

À luz das categorias de discurso apresentadas anteriormente, acreditamos que os livros da RAND Corporation sobre o papel dos EUA em operações de *nation-building* podem ser compreendidos como discursos científicos. Apenas retomando o que já foi dito, diferentemente dos discursos políticos, os quais instauram os antagonismos e procuram asseverar uma visão de mundo considerada mais verdadeira do que as demais, o discurso científico, dentre as demais características apresentadas, almeja construir um conhecimento neutro e imparcial da realidade, com base em um referencial metodológico que o antecede e assim suspenderia a ideia de que se trata de uma representação ideológica da realidade.

Tal ponto de partida é importante, pois a questão a ser tratada agora é a construção da competência dos EUA para a reconstrução de Estado. De forma mais simples, por que os EUA são considerados um ator competente para empreender operações de *nation-building*? Assim, a resposta para tal pergunta foi apresentada num discurso científico na medida em que este se propõe a ser uma visão acurada da realidade, ancorado em critérios que o permitiriam almejar a imparcialidade, além de ter sido produzido por uma entidade que, a despeito das ligações com o governo, ainda se propõe a ser um órgão de consultoria, e não num discurso político tal como aqueles até o momento analisados, cujo grande objetivo seria destacar quem são os principais antagonistas norte-americanos segundo a visão do governo. Logo, segundo Dobbins et al (2003, p. 1) *nation-building* é:

(...) the use of military force to underpin a process of democratization. Occupation, peacekeeping, peace enforcement, stabilization, and reconstruction do not fully capture the scope of such operations. Neither does the term *nation-building*, but we believe it comes closest to suggesting the full range of activities and objectives involved.

A definição apresentada salienta a ideia de que *nation-building* está relacionado com a democratização de países saídos de conflitos mediante intervenções militares. Segundo os autores do livro, tamanha tarefa fora inicialmente realizada nas intervenções na Alemanha e no Japão, mas que devido às idiossincrasias da Guerra Fria não pode mais ser repetida. Contudo, ao final da Guerra Fria, os autores destacam o engajamento norte-americano em outras operações desse porte, quais sejam, Somália, Haiti, Bósnia e Kosovo, e Afeganistão e Iraque após o 11 de setembro de 2001.

Por conseguinte, a grande contribuição do do livro é analisar e extrair as melhores práticas de *nation-building* a partir das experiências norte-americanas após a Segunda Guerra Mundial, procurando identificar os determinantes para o sucesso das missões, em especial aqueles que possibilitaram a democratização e a criação de economias dinâmicas, e assim servir como um guia que nortearia as ações do país em operações vindouras,

em especial a reconstrução do Iraque, que se iniciava quando da publicação do livro. Nas palavras de Dobbins et al (2003, p. 1):

This is the first effort of which we are aware to review the major U.S. experiences in nation-building exercises since 1945, compare and contrast the results of these operations, outline significant lessons and best practices, and then suggest how those lessons might be applied to the current challenges facing U.S. policymakers in Iraq.

Este trecho é de suma importância para a análise aqui proposta. Dele, temos a ideia de que *nation-building* é uma tarefa que os EUA já executaram desde o final da Segunda Guerra Mundial e ainda que o país tenha se deparado com divergências significativas durante o processo decisório interno para o planejamento e execução - tais como a ausência de uma memória institucional sobre como reconstruir Estados ou mesmo as mudanças de governo - e também em campo - como problemas de recursos financeiros para as missões, alocação de soldados, dentre outros - *nation-building* é uma tarefa já presente nas discussões de política externa, e não algo surgido devido às mudanças oriundas no sistema internacional depois da Guerra Fria ou mesmo dos atentados de 11 de setembro de 2001.

Em outras palavras, a competência norte-americana para a execução de *nation-building* vem da história, isto é, é uma tarefa já realizada pelo país ao longo do tempo e que, apesar dos problemas e reconhecidos retrocessos apresentados pelos autores, proporcionou ao país conhecimento de causa sobre o tema. Teríamos, portanto, uma definição histórica do que é *nation-building*, definição esta construída a partir das ações pretéritas dos EUA em diferentes locais e que, a partir de tais ações, seria possível tirar lições da história sobre como reconstruir países, e não a partir de objetivos políticos de *policymakers* ou mesmo de outras entidades com interesse nessa tarefa.

Adicionando elementos ao argumento, reconstruir Estados torna-se uma questão de segurança nacional para os EUA. Contudo, *pari passu* a percepção do problema dos Estados Falidos como uma ameaça à segurança do país, a resolução do mesmo é de natureza técnica, qual seja, reformas institucionais orientadas para a implantação de regimes democráticos, pois os

mesmos conseguem aplacar os problemas das instituições dos Estados Falidos. Logo, se a solução do problema é de natureza técnica, a escolha do ator mais competente para executá-la não poderia ser simplesmente justificada em termos de política de poder, por exemplo: faz-se necessário mostrar, além da ideia de que a proposta apresentada é a melhor opção à mesa, de onde vem a aptidão para a realização de tamanha engenharia institucional.

Dessa forma, é possível afirmar, segundo nosso raciocínio, que há uma tentativa de construção de uma definição histórica e técnica dessa tarefa, em detrimento de qualquer possibilidade de uma definição normativa sobre como reconstruir Estados. O seguinte trecho ilustra tal ponto:

The post-World War II occupations of Germany and Japan were America's first experiences with the use of military force in the aftermath of a conflict to underpin rapid and fundamental societal transformation. Both were comprehensive efforts that aimed to engineer major social, political, and economic reconstruction. The success of these endeavors demonstrated that democracy was transferable; that societies could, under certain circumstances, be encouraged to transform themselves; and that major transformations could endure (DOBBINS ET AL, 2003, p. xiii, grifos nossos).

Assim, sob nossa perspectiva, é possível interpretar que é da história que se extrai a definição de *nation-building*, ou seja, a caracterização da tarefa não é nenhum *wishful thinking* de tomadores de decisão ou ideólogos, mas sim emerge da experiência norte-americana em campo. Da mesma forma, as lições a serem apreendidas e replicadas posteriormente, em especial no caso do Iraque, também seriam oriundas da experiência histórica dos EUA com *nation-building*: a possibilidade de transferência democrática é provada pelos sucessos históricos dos casos analisados, assim como o fato de que sociedades, sob certas circunstâncias - ainda que a circunstância em questão seja a mira de armas -, poderiam ser "encorajadas" a se transformar, são também lições que a história proporciona, cabendo ao analista, mediante todo um instrumental analítico, sistematizá-las. Por fim, democratização é equalizada com transformação social, isto é, não se trata apenas de realizar eleições periódicas nos países sob intervenção; democratizar é sinônimo de mudanças qualitativas em realidades até então consideradas inferiores.



Além disso, a história ensina outras lições aos futuros *nation-builders*, dentre as quais temos as seguintes, que possuem implicações importantes para a nossa análise:

What distinguishes Germany, Japan, Bosnia, and Kosovo, on the one hand, from Somalia, Haiti, and Afghanistan, on the other, are not their levels of economic development, Western culture, or national homogeneity. Rather, what distinguishes these two groups is the levels of effort the international community has put into their democratic transformations. Successful nation-building, as this study illustrates, needs time and resources. The United States and its allies have put 25 times more money and 50 times more troops per capita into postconflict Kosovo than into postconflict Afghanistan. This higher level of input accounts, at least in part, for the higher level of input in terms of democratic institutions and economic growth (DOBBINS ET AL, 2003, p. 161, grifos nossos).

(...)

There is no quick route to nation-building. Five years seems the minimum required to enforce and enduring transition to democracy (DOBBINS ET AL, 2003, p. 166)

Dos fragmentos acima, temos a visão de que *nation-building* é, assim como a identificação dos Estados Falidos, uma tarefa técnica, isto é, a história ensina que é possível ter fé na ideia de que a democracia pode ser transplantada para outras culturas e que reconstruir Estados e avaliar o sucesso e o fracasso de sua execução dependem mais do empenho da comunidade internacional e do suprimento de recursos do que variáveis consideradas mais difíceis de serem controladas, como a homogeneidade dos países e experiências prévias com democracia. Dessa forma, a despeito das situações precárias de determinados países, a perseverança e a alocação adequada de recursos podem superar os problemas.

Em síntese, variáveis que, seguindo o raciocínio dos autores, poderíamos chamar de contextuais, tais como experiências democráticas prévias, nível de desenvolvimento econômico ou mesmo homogeneidade nacional, devem ser entendidas como fatores facilitadores para *nation-building*, e não impeditivos para a missão; o mais importante determinante para o sucesso seria o nível de esforços da comunidade internacional, traduzidos em tempo despendido - que, conforme o fragmento acima, deve ser de no mínimo 5 anos -, e recursos humanos e financeiros proporcionados para cada caso.

As diferenças contextuais são identificadas e reconhecidas; contudo, não são consideradas o principal obstáculo para a implantação da democracia. Somados os pontos, países sem as mesmas características que os vitoriosos casos de Alemanha e Japão podem aspirar à transformação social, pois tal feito seria, em última instância, uma empreendimento técnico, e não político. Em especial, o caso japonês seria um exemplo paradigmático porquanto, segundo Dobbins et al (2003, p. 51), a partir dele teríamos a lição de que *democracy can be transferred to non-Western societies*.

Se *nation-building* é uma tarefa técnica, a forma de mensurar o sucesso ou fracasso também deve balizar-se por critérios técnicos e objetivos. Assim, o processo de avaliação é calcado na comparação entre indicadores quantitativos de entrada e indicadores quantitativos de saída. Dentre os primeiros, são comparadas estatísticas relativas à presença militar, presença policial, total de assistência externa contabilizada em dólares, assistência externa per capita e o percentual da assistência externa em relação ao PIB do país sob reconstrução. Do lado dos indicadores de saída, teríamos estatísticas sobre mortes em combate, tempo para eleições, mudanças nos números de refugiados e de pessoas internamente dispersada e, por fim, câmbios no PIB per capita durante o tempo da intervenção.

O que salta aos olhos é o fato de os agentes da intervenção, assim como aqueles capazes para avaliar o sucesso ou fracasso, são os atores com acesso à metodologia e às estatísticas consideradas mais adequadas. Há muito pouco espaço - se é que há algum espaço - para a população local atuar como agentes da reconstrução ou mesmo como aqueles capacitados para dizer se a tarefa está sendo realizada de forma adequada. Assim, acreditamos que a visão produzida por tais documentos reforçam o argumento proposto por Barkawi e Laffey (2004): as populações e os governos do chamado Terceiro Mundo têm muito pouca capacidade de agência, sendo retratados ora como um local privilegiado para as boas intenções liberais do mundo desenvolvido, ora como fonte das principais ameaças à segurança do sistema internacional. Tal visão pejorativa dos países do Terceiro Mundo é algo recorrente nas explicações dos casos selecionados no livro. À guisa de ilustração, temos os seguintes fragmentos:

Afghanistan was devastated after 23 years of conflict. The country had a long tradition of weak central government, tribalism, banditry, and ethnic tension (DOBBINS ET AL, 2003, p. 130, grifos nossos).

Iraq has no tradition of pluralist democracy; politics has always been about authoritarian rule and the settlement of disputes by force. Although a sense of Iraq national identity does exist, it does not override communal forms of identity along ethnic, geographic, tribal, or religious grounds. (...) To make matters worse, organized crime and banditry are rooted in Iraq society. (DOBBINS ET AL, 2003, p. xxvi, grifos nossos)

Assim, é impossível não concordar com a análise de Moreno (2011) sobre as novas operações de paz da ONU e ver como a mesma lógica identificada pela autora para o caso da Somália pode também ser aqui visualizada: a transformação social que *nation-building* oferece é continua e constantemente contrastada com o tradicionalismo, tribalismo e demais características pejorativas das sociedades em reconstrução<sup>80</sup>. Contudo, apesar dessas dificuldades, se o esforço da comunidade internacional for substancial, é possível superar tal estado de coisas. Novamente, não queremos negar os problemas desses países e tampouco defender práticas políticas que possibilitam o massacre de civis. Não obstante, descrever as causas dos problemas do Afeganistão, por exemplo, como oriundas da invasão soviética de 1979 e de ingerências dos vizinhos que querem desestabilizar o país é esquecer de variáveis importantes, inclusive, como nos diz Rashid (2001), o apoio do governo norte-americano ao Talibã a partir do meio da década de 1990, para que o país fosse um contraponto ao Irã na Ásia Central.

Em suma, a visão apresentada pelo trabalho da RAND Corporation procura interpretar determinadas intervenções norte-americanas orientadas pelo que seria considerado *nation-building*, ou seja, uma definição *a priori* da

---

<sup>80</sup> É interessante apontar também um ponto sobre o caso da Alemanha. Barkawi e Laffey (2004) argumentaram que na maior parte das explicações sobre o Holocausto, a grande causa para tamanha atrocidade seria, segundo parte das análises, o fato de que naquele momento, a Alemanha, apesar de ser um país ocidental, teria se comportado como um não ocidental. De acordo com os autores, tal movimento serviria para preservar o caráter ético do Ocidente, não imputando a esta entidade a culpa pelos massacres. Quando Dobbins et al (2003, p. 6, grifos nossos) apresentam as causas para a ascensão do nazismo na Alemanha, o argumento é o seguinte: *The failure of German society to fully embrace Enlightenment concepts and the economic crisis allowed antidemocratic forces in Germany society to wreck the Weimar Republic and facilitate the rise of Hitler.*

tarefa e o recurso à história como forma para buscar evidências do engajamento e da acumulação de experiência dos EUA. Detalhes da história são apagados em detrimento de uma interpretação que permita compreender uma gama variada de situações como genuínas reconstruções de Estados. Uma primeira consequência dessa leitura proposta pelo livro, e em alguma medida reconhecida pelos autores, é que determinadas operações não tiveram como motivação inicial a democratização, como o caso da Somália, por exemplo, mas posteriormente ampliaram seu escopo, levando os autores a enquadrá-las como *nation-building*.

Outro problema identificado refere-se à seleção dos casos: se *nation-building* refere-se à transformação social e democratização, é possível enquadrar o Haiti como um tipo de missão, tendo-se em mente que o mandato da operação afiançava o retorno de Aristide ao poder? Ou mesmo Bósnia e Kosovo poderiam ser caracterizadas como missões dos EUA apenas por terem comandantes norte-americanos à frente da OTAN e demais organizações que atuaram em campo?

Por fim, outros trabalhos que interpretam *nation-building* a partir de uma perspectiva histórica, como as análises de Pei, Amin e Garz (2007) e a de Carson (2003)<sup>81</sup>, destacam outros casos como exercícios de *nation-building*, tais como as intervenções norte-americanas em Cuba (1898-1902), durante a Guerra com a Espanha e também durante os períodos de 1906 a 1909 e 1917-1922; Filipinas (1898); Nicarágua (1909-1933); e República Dominicana (1916-1924 e 1965-1966). Dobbins et al (2003), contudo, argumentam que tais casos não são *nation-building*, pois, as transformações sociais aqui levaram gerações para ocorrer ou foram ações cujo objetivo era retirar regimes pouco simpáticos

---

<sup>81</sup> Pei, Amin e Garz (2007) definem *nation-building* como intervenções norte-americanas caracterizadas pelos seguintes critérios: (1) trocar um regime ou garantir a sobrevivência daquele que de outra forma cairia; (2) grande número de tropas norte-americanas em campo; e (3) o uso de civis e militares norte-americanos na administração política dos países. Com esta definição, os casos arrolados pelos autores são os seguintes: Cuba (1898-1902; 1906-1909; 1917-1922); Panamá (1903-1936; 1989); Nicarágua (1909-1933); Haiti (1915-1934; 1994-1996); República Dominicana (1916-1924; 1965-1966); Alemanha (1945-1949); Japão (1945-1952); Vietnã do Sul (1964-1973); Camboja (1970-1973); Granada (1983); Afeganistão (2001-presente); e Iraque (2003-presente). No caso de Carson (2003), *nation-building* é considerado a intervenção nos assuntos domésticos de outro Estado com o objetivo de mudar o regime político e democratizar o país. Assim, os casos selecionados pelo autor são os mesmos de Dobbins et al (2003), agregando apenas Cuba (1898-1902) e Filipinas (1898-1946).

aos EUA do poder e colocar governantes mais simpáticos aos interesses norte-americanos. Com esta justificativa para a exclusão dos casos, como é possível entender a intervenção do Haiti como uma reconstrução de Estado, já que o mandato da missão asseverava apenas trazer Aristide de volta ao poder? Para que o Haiti se transforme em uma operação de *nation-building*, o documento acaba por fazer uma avaliação sobre a qualidade da democracia haitiana, e, ao julgá-la inferior, é que teríamos as condições de possibilidade para que a missão no Haiti ganhe contornos de transformação social:

The Haitian parliament was corrupt and ineffective, the Haitian bureaucracy weak and incompetent, and the Haitian judiciary almost nonexistent. Among political parties, only Aristide's movement, Lavalas, had any grassroots constituency, and that was largely a product of his personal appeal. Finally, Aristide's record after his eight months in office called into question his own stability, judgment, and democratic intentions (DOBBINS ET AL, 2003, p. 73, grifos nossos).

Não obstante, segundo a RAND Corporation, a história não só ensina a partir das lições em campo. No âmbito da formulação da política externa norte-americana, Dobbins et al (2008) procuram demonstrar como o processo de tomada de decisão para a realização de *nation-building* foi construído ao longo do tempo, destacando o papel que as burocracias norte-americanas, e a presidência em especial, tiveram na formatação das operações. Assim, o objetivo do livro dos autores é examinar:

(...) the manner in which U.S. policy toward postconflict reconstruction has been created and implemented and the effect that these processes have had on missions outcome. We start with a review of the post-World War II occupations of Germany and Japan. The end of the Cold War brought a second wave of such missions - in Somalia, Haiti, Bosnia, and Kosovo. In the current decade, the terrorist attacks of September 11, 2001, have given rise to ongoing operations in Afghanistan and Iraq (DOBBINS ET AL, 2008, p. xi).

Para os fins da nossa análise, o que é importante reter dessa obra não é necessariamente como é o processo decisório em política externa norte-americana, principalmente devido ao fato de que o marco teórico escolhido pelos autores é a conhecida obra de Allison e Zelikow (1999), a qual, em linhas

gerais, mostra a importância das esferas governamentais dos EUA e a disputa entre as burocracias para a formulação da política exterior do país. O que procuramos destacar é que o livro parte do pressuposto de que *nation-building* já era em 1945 um elemento importante na agenda externa do país e que, segundo os autores, por não possuir um aparato institucional próprio para esta tarefa, cada mudança governamental acaba por impactar a forma como as operações são realizadas. Assim, conforme os autores, teríamos o seguinte exemplo de como mudanças de presidente culminam em câmbios na maneira como as missões são realizadas:

The Elder Bush and Clinton were also a study in contrasts. Bush had a slightly stiff patrician style and a seemingly unbeatable resume, having served in Congress, as head of the Central Intelligence Agency (CIA), as ambassador to China, and as Ronald Reagan's vice president. His decisionmaking style was formal, collegial, and methodical. Clinton was an outgoing populist with no federal and scant international experience. He initially favored a highly unstructured and informal style of decision but adopted an increasingly staff-driven approach after early embarrassing setbacks revealed the inadequacies of his initial approach to governance (DOBBINS ET AL, 2008, p. xv).

Além das diferenças de personalidades de presidente para presidente, que acarretavam em mudanças na maneira como as missões eram operacionalizadas, disputas entre burocracias por recursos ou mesmo por concepções sobre qual o papel das Forças Armadas do país acabavam por influenciar a execução de *nation-building* ao longo do tempo. Nesse sentido, o seguinte excerto é bastante esclarecedor:

Many in the U.S. defense establishment saw nation-building as a diversion from what they believe to be their real purpose, which was to fight and win conventional wars, a view that was reinforced by their congressional overseers. Accordingly, there was little effort to develop a coherent doctrine for the conduct of such operations or to build a cadre of experts who would be available from one mission to the next (DOBBINS ET AL, 2008, p. xix).

Nesse sentido, apesar desse estudo centrar-se principalmente na máquina governamental dos EUA, dois pontos pesam para nossa análise.

Primeiro, temos um fortalecimento da ideia apresentada no livro de 2003 de que *nation-building* sempre esteve presente dentro do repertório de tarefas executadas alhures pelo país. No livro de 2008, tal reforço é realizado mediante uma análise histórica do processo decisório que estaria direcionado para a execução das missões e como possíveis divergências entre burocracias e governos acabam por impactar, para o bem ou para o mal, as missões. Tal visão de continuidade e evolução de *nation-building* dentro do processo decisório norte-americano permite assertivas como a seguinte:

Institutional improvisation may be necessary to cope with new challenges. Nation-building, however, is a familiar and repetitive requirement - on that requires greater consistency of method and transmission of expertise from one administration to the next than the system has so far achieved (DOBBINS ET AL, 2008, p.p. xxvii-xxviii, grifos nossos).

Novamente, quem ensina o que os EUA devem fazer é a experiência histórica, e não meramente o desejo dos *policymakers* do país. É olhando para a maneira como operações pretéritas foram realizadas que poderíamos tirar lições para o que fazer doravante.

Assim, em nosso entender, replica-se uma visão de *nation-building* como tarefa sumamente técnica, isenta de possíveis interesses escusos, visto que o processo decisório recai sobre alocação de recursos para as missões e sobre as tarefas das burocracias do governo envolvidas, sem nenhum espaço para pensarmos, por exemplo, de que forma as populações dos países em questão poderiam influenciar o processo ou terem suas demandas ao menos levadas em consideração.

Por fim, mas não menos importante, é necessário deixar claro porque os autores consideram *nation-building* uma responsabilidade norte-americana. Além dos imperativos de segurança para o combate ao terrorismo, *nation-building* também se torna uma responsabilidade dos EUA frente aos demais países na medida em que os esforços para a realização dessa tarefa são considerados muito altos. Conforme os autores, com o decorrer do tempo as missões foram tornando-se cada vez mais ambiciosas, culminando num incremento dos custos. Se durante a Guerra Fria, com exceção dos já citados

casos alemão e japonês, o uso da força militar norte-americana foi empregado mais para preservar o *status quo* e para controlar crises e não para resolver problemas estruturais, de acordo com a interpretação dos autores após a Guerra Fria os EUA se sentiram mais livres para atuar da forma como lhes aprouvera. O trecho a seguir ilustra como os objetivos das operações foram se tornando cada vez mais ambiciosas após a Guerra Fria:

In Somalia, the original objective was purely humanitarian but subsequently expanded to democratization. In Haiti, the objective was to reinstall a president and conduct elections according to an existing constitution. In Bosnia, it was to create a multiethnic state. In Kosovo, it was to establish a democratic polity and market economy virtually from scratch. During his presidential campaign in 2000, George W. Bush criticized the Clinton administration for his expansive agenda of nation-building. As President, Bush adopted a more-modest set of objectives when faced with a comparable challenge in Afghanistan. The current administration's efforts to reverse the trend toward ever larger and more ambitious U.S.-led nation-building operations have proven short lived, however. In Iraq, the United States has taken on a task with a scope comparable to the United States attempts still under way in Bosnia and Kosovo and a scale comparable only to the earlier U.S. occupations of Germany and Japan (DOBBINS ET AL, 2003, p. xv, grifos nossos).

Dado o tamanho dos objetivos e dos custos envolvidos, a primeira justificativa para o papel protagonista dos EUA em *nation-building* adviria da capacidade militar e econômica do país em arcar com tais demandas e da posição privilegiada que ocupa na política internacional após o final da Guerra Fria. Logo, *[n]ation-building, it appears, is the inescapable responsibility of the world's only superpower* (DOBBINS ET AL, 2003, p. xv). Assim, além da responsabilidade para com sua população, frente aos custos crescentes da tarefa, os EUA também possuem responsabilidade junto aos demais países do sistema internacional.

É importante, ao final da análise, destacarmos uma implicação bastante problemática produzida por essa construção de sentido em torno da concepção de Estados Falidos e *nation-building*: fazendo uso da feliz expressão criada por Ferguson (1994), Estados Falidos e *nation-building* seriam *máquinas anti-política (the anti-politics machine)*, isto é, tais conceitos podem ser entendidos como regimes de representação que autorizariam uma



determinada visão sobre quais seriam os principais problemas desses países e que respostas deveriam ser tomadas para se resolvê-los. A partir de uma análise dos programas de desenvolvimento aplicados ao Lesoto, o autor apresenta a seguinte consideração que, com as devidas adaptações, contribui para a compreensão de nosso objeto de estudo:

Como “civilização” no século XIX, “desenvolvimento” é o nome não apenas de um valor, mas também de uma problemática ou chave interpretativa por meio da qual passamos a compreender as regiões empobrecidas do mundo. Dentro dessa chave interpretativa, observações cotidianas tornam-se inteligíveis e passam a fazer sentido. Países pobres são por definição “menos desenvolvidos”, e a pobreza e a impotência das pessoas que vivem nesses países são apenas sinais externos dessa condição subjacente. As imagens dos pobres esfarrapados da Ásia tornam-se legíveis como indicadores de um estágio de desenvolvimento, enquanto que as barrigas inchadas das crianças africanas são sintomas de deficiências sociais e nutricionais. Dentro dessa problemática, parece claro que Estados devedores do Terceiro Mundo e camponeses famintos comungam de um “problema”, que ambos carecem de uma “coisa”: “desenvolvimento” (FERGUSON, 1994, p. xiii).

Assim sendo, uma consequência do estudo de Ferguson (1994, é a conclusão de que as instituições de desenvolvimento geraram um tipo próprio de discurso e que este discurso acaba por construir Lesoto como um tipo particular de objeto de estudo, assim como cria uma estrutura de conhecimento em torno dele. A partir dessa estrutura, intervenções são organizadas e produzem determinados efeitos, dentre os quais destacam-se a visão de que o Estado é meramente um provedor de serviços para a população - evitando trazer ao debate discussões propriamente políticas - e a pobreza acaba por se tornar um problema técnico e que as soluções para a mesma deveriam ser pautadas por critérios igualmente técnicos.

Consequência semelhante é obtida quando compreendemos o debate sobre o colapso e a reconstrução de Estados aqui analisado como construção de sentidos. Em primeiro lugar, e conforme já salientado anteriormente, a discussão sobre o fracasso estatal, ao privilegiar uma análise institucional para explicar as causas dos problemas, avança a ideia de que, grosso modo, reformas institucionais orientadas para a democracia liberal podem solucionar os principais problemas desses países. Contudo, como os

mesmos não possuem capacidade ou são relutantes para realizar tais reformas, atores internacionais são apresentados como necessários para salvaguardar a população local dos abusos dos governantes e também para colocar em marcha o processo de reconstrução.

Ademais, conforme nos diz Chandler (2007), a política é tirada dos contextos ao apresentarmos as intervenções das potências como acima da política. Logo, *nation-building* pode ser compreendido como uma maneira de se prover soluções técnicas para os problemas políticos, isto é, a política nos países considerados falidos é vista como de má qualidade uma vez que a partir dela teríamos consequências consideradas nefastas, tais como abusos de direitos humanos, corrupção, proliferação de grupos terroristas, dentre outros. Logo, tais processos políticos qualitativamente inferiores, porquanto produzem resultados ruins, devem ser resolvidos fora do âmbito da política, passando a ser pensados a partir das esferas da administração, do direito e da economia.

Por conseguinte, a política deixa de ser associada com poder e dominação, com a disputa entre as partes pelo controle do Estado, entre outras temáticas; agora, nas discussões sobre reconstrução de Estados, a Administração, a Nova Economia Institucional e os ditames da boa governança tornam-se os substitutos mais adequados para a Ciência Política. Não obstante, no caso específico dos Estados Falidos aqui analisados, quem deve orientar tais processos técnicos não é a população local, mas sim atores externos, com capacidade para tanto. Contudo, da forma como a discussão é apresentada, não há autointeresse por parte desses atores; apenas neutralidade e no máximo um policiamento para a paz.

Por fim, tal despolitização, segundo nosso raciocínio, é reforçada, primeiramente, pela concepção de que a democracia - entendida aqui como um *significante vazio* - além de ser moralmente o melhor regime político e que produz as decisões mais justas, também é a forma de governo que proporciona as políticas públicas mais eficientes para os Estados; e, em segundo lugar, pela construção de uma definição histórica de *nation-building*, uma tarefa empreendida no mínimo desde o final da Segunda Guerra Mundial, de natureza eminentemente técnica e na qual os EUA possuem grande competência tanto

pelos recursos dos quais dispõem quanto pela experiência adquirida ao longo do tempo e comprovada pelos analistas.

Tais conclusões remetem às magistrais considerações de Wolf (2005) quando analisa a historiografia sobre o desenvolvimento europeu e o desenvolvimento dos “povos sem história”. Apesar de longo, o trecho merece ser transcrito integralmente, pois acreditamos que o discurso sobre o colapso e a reconstrução possui a mesma estrutura de construção lógica:

Esse esquema de desenvolvimento é enganoso. Enganoso, em primeiro lugar, porque transforma a história em uma história de sucesso moral, uma corrida no tempo na qual cada corredor passa a tocha da liberdade para o próximo, que com ele se reveza. A história converte-se, assim, em um conto sobre como a virtude se amplia, como o virtuoso vence os maldosos. Frequentemente ela se transforma, passando a ser uma história de como os vencedores provam que são virtuosos e bons ao ganharem. Se a história é a realização de um objetivo moral no tempo, então os que reivindicam tal propósito são, devido a esse fato, os agentes prediletos dessa mesma história.

O esquema é também enganoso num segundo sentido. Se a história não passa de um conto sobre a expansão dos objetivos morais, então cada elo da genealogia, cada corredor é apenas um precursor da apoteose final, e não um multiplicador de processos sociais e culturais em ação, em sua própria época e lugar. E no entanto o que aprenderíamos sobre a Grécia Antiga, por exemplo, caso a interpretássemos como uma Srta. Liberdade pré-histórica, empunhando bem alto a tocha do propósito moral na noite bárbara? Obteríamos muito pouca compreensão sobre os conflitos de classe que abalavam as cidades gregas, ou a relação entre os homens livres e seus escravos. Não teríamos motivos para perguntar por que havia mais gregos lutando nas fileiras dos reis persas do que nas da Aliança Helênica contra os persas.

Dessa forma, essa articulação temporal produz uma construção de sentido em que os EUA serão vistos como competentes porquanto desenvolveram, ao longo do tempo, a competência necessária para realizar *nation-building*, ao passo que a democracia liberal passa a ser caracterizada como o melhor regime político existente, uma vez que, também ao longo do tempo e da história, mostrou todas as suas virtudes morais e técnicas e assim venceu todos os seus possíveis competidores.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

*Não te aceito, não te perdoo, quero-te como és, e, se possível, ainda pior do que és agora, Porquê, Porque este Bem que eu sou não existiria sem esse Mal que tu és, um Bem que tivesse de existir sem ti seria inconcebível, a um tal ponto que nem eu posso imaginá-lo, enfim, se tu acabas, eu acabo, para que eu seja o Bem, é necessário que tu continues a ser o Mal, se o Diabo não vive como Diabo, Deus não vive como Deus, a morte de um seria a morte do outro.*

*(José Saramago – O Evangelho segundo Jesus Cristo, 2005, p.p. 328-329 )*

Finalizada a análise, cabe-nos destacar que implicações são oriundas de nosso argumento, isto é, quais horizontes são abertos por uma investigação sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados a partir da categoria discurso. Para tanto, acreditamos ser importante, primeiramente, reforçar qual o alcance e a pretensão de uma análise do discurso, sintetizar o argumento até aqui desenvolvido e, enfim, destacar que novas searas de pesquisa se tornam cada vez mais prementes com as críticas levantadas a partir da conclusão de nossa análise, apontando-se os ganhos e prováveis custos de novas abordagens.

Relembrando as lições de Orlandi (1999), a análise do discurso considera que a linguagem não é transparente. Contudo, segundo a autora, o objetivo de uma investigação desse porte não é atravessar o texto e buscar um sentido mascarado pela linguagem, mas sim verificar como o documento sob análise significa, isto é, como a lógica própria do *corpus* selecionado produz sentidos relativos às identidades e aos processos que nele são descritos.

Dessa forma, e conforme já dito na introdução e também ao longo do trabalho, o que disparou nossa análise foram as perguntas por nós formuladas com base na revisão da literatura, quais sejam, (1) que condições possibilitam a representação do fracasso estatal como um fenômeno sumamente doméstico; (2) o que permite identificar a democracia como

instituição mais adequada para os Estados Falidos; e (3) como é construída a identidade dos EUA enquanto *nation-builder*.

Com estas perguntas em mente, procuramos selecionar um *corpus* que nos possibilitasse verificar nossas hipóteses, construídas com base nas ideias de autores alinhados ao que se chama de corrente pós-colonialista, e que destacam, dentre tantos outros pontos, os perigos de uma história que privilegia a experiência europeia e passa a julgar as experiências de outros países e regiões sob esta perspectiva, tratando-os como etapas inferiores do desenvolvimento europeu. Se, conforme Orlandi (1999), o que se avalia em uma análise discursiva é a capacidade analítica do pesquisador, uma vez que não se busca uma verdade considerada superior, mas sim a maneira como ele pratica a teoria e explicita seus achados, deixemos para nossos leitores efetuarem tal juízo.

Tendo os apontamentos acima em mente, podemos sintetizar o argumento construído. Da forma como apresentada no *corpus* selecionado, a descrição das causas do fracasso estatal enquanto variáveis eminentemente domésticas depende de uma articulação temporal, qual seja, Estados fracassam visto que o desenvolvimento histórico de suas instituições é considerado inferior àquelas encontradas em outros países. Tal visão é possibilitada por uma análise ancorada em premissas que entendemos ser do *institucionalismo da escolha racional*, o que permite analisar os Estados de maneira isolada, julgando seus desempenhos a partir dos comportamentos incentivados e/ou constrangidos pelos arranjos institucionais encontrados nesses territórios. É devido a esta caracterização que argumentamos que o discurso sobre o fracasso estatal apresenta características semelhantes ao que Bhabha (2007) e Said (1979) chamavam de discurso colonial, no qual o problema dos colonizados jaziam em questões raciais. Ademais, esta abordagem institucional dos Estados Falidos reforça uma visão sobre o Estado enquanto provedor de serviços, diminuindo importância das análises relativas a poder e dominação, ou seja, como questões de poder e dominação atravessam esse próprio provimento de serviços.

Assim, tal interpretação acaba por desconectar os chamados Estados Falidos de um quadro mais amplo, retirando variáveis como as

dinâmicas do capitalismo global e o próprio funcionamento do sistema de Estados, do rol de fatores para a compreensão do problema desses países, fatores estes que as análises críticas revisadas no primeiro capítulo, em especial aquelas de viés neogramsciano, destacavam como importantes para uma compreensão mais acurada sobre o tema.

Por fim, a grande consequência dessa construção de sentido seria dupla. De um lado, atores externos não teriam responsabilidade alguma na origem dos problemas e poderiam ser significados como aqueles que poderiam reconstruir as instituições em questão. De outro lado, o problema acaba por se tornar de natureza técnica, e não política: o regime político de um país não depende mais da escolha de sua população, mas sim daquelas instituições consideradas mais apropriadas e que estimulam os comportamentos individuais mais adequados. Em suma, *nation-building* é uma tarefa a ser mais bem debatida pela Administração e pela Nova Economia Institucional, não pela Ciência Política e tampouco pelas Relações Internacionais.

De outro lado, a segunda articulação temporal refere-se à criação da identidade dos EUA enquanto *nation-builder*. Segundo nosso raciocínio, se a tarefa a ser realizada é de natureza técnica, a competência para a execução da mesma deveria ser pautada pelos mesmos critérios, e não apenas por políticas de poder. Nesse sentido, com base em uma série de estudos de casos, o *corpus* apresenta uma visão dos EUA enquanto país engajado nessa tarefa desde o final da Segunda Guerra Mundial, com as intervenções na Alemanha e no Japão, alcançando as recentes operações no Afeganistão e no Iraque. Ter-se-ia, portanto, uma história recheada de avanços e também de retrocessos, mas que sempre teve como objetivo *nation-building*, resultando na construção de uma definição histórica sobre a tarefa, isto é, não se define a tarefa a partir de interesses de *policymakers*, mas sim a partir da experiência histórica dos EUA em campo. Por fim, a democracia, instituição a ser transplantada aos Estados Falidos, é por nós entendida como um *significante vazio*, na medida em que condensa o mais justo sistema político, mas também aquele que permite que os governos exerçam de maneira mais eficiente as tarefas consideradas essenciais de um Estado.

Com o argumento sintetizado, podemos apontar que implicações e novos horizontes se tornam importantes para a discussão sobre Estados Falidos e *nation-building*. Em nosso entender, uma das grandes implicações dessa construção de sentidos é o fato de que a história desses países torna-se, seguindo o sábio argumento de Mamdani (1996, p. 12) à luz das análises sobre a África, uma analogia. Analogia visto que a história dos países do chamado Terceiro Mundo é sempre analisada e pensada a partir da experiência europeia, ou, como nos diz o autor:

Os debates dos africanistas procuram discutir se a realidade contemporânea africana se assemelha mais à transição para o capitalismo pelo qual a Europa absolutista passou no século XVII ou se seria mais parecida com as experiências de outros países do Terceiro Mundo. Quaisquer que sejam as diferenças, ambas as análises concordam que a realidade africana só tem sentido se pode ser compreendida se refletir um estágio particular de desenvolvimento de uma história prévia. (...) A principal tendência dessa orientação metodológica é retirar um fenômeno de seu contexto e de um processo mais amplo. O resultado é uma história como analogia.

Logo, e conforme já argumentado no capítulo anterior, uma análise institucional sobre Estados Falidos permite que retiremos tais países de um contexto maior e julguemos suas capacidades a partir de um referencial externo a eles, evitando tratar a importância da inserção desses países no sistema internacional. Se índices como o *Failed States Index* procuram critérios para se julgar o desempenho de diversos países e encontrar os indicadores que mais bem representam as causas e os possíveis avanços desses países, acreditamos que seria igualmente interessante e importante, por exemplo, uma investigação que mostrasse como armas e financiamentos chegam a estes Estados e alimentam os conflitos, pois queremos crer que os principais analistas sobre o tema não pensam de forma ingênua que revólveres, metralhadoras e dólares surgem a partir de geração espontânea em solos africanos, asiáticos e latino-americanos.

Ademais, justificar a reconstrução de Estados com base na experiência da democracia liberal, e em uma visão que procura destacar a competência norte-americana nessa empreitada, não nos parece a maneira mais adequada de solucionar os problemas de outros países, uma vez que a

estrutura de raciocínio é em muito parecida com a ideia de que com base em nossa história vitoriosa, podemos replicar nossas virtudes em terras até então caracterizadas pela barbárie. Em suma, e tomando como referência o já citado Fabian (1983), a construção de sentido aqui identificada nega coetaneidade para os chamados Estados Falidos, na medida em que na vitoriosa história do Ocidente lhes são negados participação. E em seu próprio processo de reconstrução, lhes são igualmente negadas capacidade de agência, porquanto os responsáveis pela tarefa são apenas atores externos com reconhecida competência. Quando muito, temos a ideia de que estes mesmos atores externos irão fomentar a capacidade doméstica, mas em nenhum momento se questiona se aqueles que hoje reconstroem outrora contribuíram para o processo que hoje chamam de fracasso.

Com tais apontamentos e em nossos achados, resta-nos indicar nessas considerações finais que alternativas de abordagem para o debate sobre o colapso e a reconstrução de Estados parecem-nos mais frutíferas e que escapam em alguma medida dos problemas que a construção de sentido aqui verificada apresenta. Uma medida extremamente importante é fazer uma mudança na forma como se formula o problema: ao invés de perguntarmos o que falta e o que precisa ser transplantado para tais países, talvez devêssemos nos questionar o que as populações nessas regiões estão realmente fazendo frente à situação na qual estão inseridas.

O primeiro tipo de pergunta acaba por reforçar uma ideia de que em Estados Falidos o que temos é um caos total, a barbárie generalizada, o que cria as condições para as construções de sentido de que a ajuda externa é neutra e benevolente, sem outros interesses. Inobstante aqui não seja o momento de iniciarmos uma nova análise de *corpus*, é importante destacar que estudos recentes cujo tema é a realidade do Terceiro Mundo e suas implicações para os EUA ainda não escaparam de uma visão que enxerga os problemas desses Estados como oriundos de suas inabilidades domésticas. Ainda que não faça uso da expressão Estado Falido, a obra editada por Rice, Graff e Pascual (2010), *Confronting Poverty: Weak States and U.S. National*



*Security*<sup>82</sup>, argumenta que um dos principais perigos para a segurança norte-americana são aqueles países considerados pobres, isto é, a pobreza global é um assunto de suma importância para a agenda norte-americana. Contudo, na forma como é apresentada nessa obra, a pobreza é um mal de origens majoritariamente domésticas, sem conexões com o sistema internacional, e os EUA devem contribuir para que tais países superem este estado de coisas. Nota-se assim que embora se troque o adjetivo, de falido para pobre, a lógica do discurso é muito semelhante àquela identificada anteriormente, isto é, um logocentrismo que contrasta o fracasso de um com o sucesso de outro.

O segundo tipo de pergunta, contudo, leva o pesquisador a deixar de lado essa visão e tentar entender o que realmente se passa nesses países, a se engajar com o local, evitando assim exotizá-lo ou romantizá-lo. Felizmente, alguns analistas já procuram enveredar nesse tipo de investigação, tais como os estudos de Richmond (2010; 2011), Richmond e Franks (2009) e MacGinty (2012), os quais, cada qual a seu modo, procuram verificar como as intervenções externas impactam as populações locais, mas como, ao mesmo tempo, estas mesmas populações acabam por transformá-las. Trata-se assim de entender as reconstruções como um fenômeno híbrido, que combina contribuições externas, mas também aquelas oriundas da população envolvida.

Há ganhos e possíveis custos com esse tipo de abordagem. De um lado, rompe-se com a transformação de conceitos em realidades, ou seja, escapa-se da ideia que instituições, por exemplo, são realmente a realidade e não uma variável analítica utilizada pelo pesquisador para se entender dado contexto. Em outras palavras, as categorias são noções que surgem não da observação empírica, mas sim de teorias prévias cuja adequação será testada para a compreensão do real. Ademais, evita-se, além de transformar nomes em coisas, de se julgar uma realidade com conceitos externos a ela. Assim, ao invés de compreendermos o Afeganistão e o Iraque à luz do conceito de Estado Falido, e nos restringirmos às suas deficiências institucionais,

---

<sup>82</sup> Destacamos este livro, pois os autores têm ligações com a atual administração democrata, sendo Susan Rice, por exemplo, a embaixadora norte-americana na ONU. Contudo, para que pudéssemos verificar mais pormenorizadamente a concepção de pobreza ou de Estados pobres na atual administração norte-americana seria necessária a construção de um novo *corpus* e o início de uma nova análise, o que, nesse momento, foge de nossa alçada.

deveríamos agregar à investigação maiores pormenores sobre as circunstâncias políticas, econômicas e sociais desses países, assim como a maneira como se inserem internacionalmente.

Dentre os possíveis custos, destacam-se a necessidade de um engajamento mais profundo, especialmente com estudos de caso que demandarão visitas a campo nos países em questão; e a perda da capacidade de generalização visto que, ao se agregar às análises temas como cultura local, por exemplo, talvez não se torne mais possível criar manuais de melhores práticas tão caros aos *policymakers* tendo-se em mente que agora as variáveis levadas em conta nos estudos serão mais específicas, e não necessariamente universalizáveis.

Por conseguinte, aqueles interessados no campo de resolução de conflito teriam que se atualizar com novas metodologias, dentre as quais a análise do discurso, para tentar investigar a construção de sentidos, e a etnografia, a qual permitiria um contato mais próximo com o Outro. Nesse sentido, a coletânea organizada por Richmond (2010) é um primeiro esforço nessa direção, uma vez que os autores tratam de questões até outrora relegadas nas operações de paz, tais como cultura, a construção de entendimentos intersubjetivos das partes envolvidas, e a própria utilização de novas abordagens para a execução das missões, como a etnografia.

Por fim, note-se um ponto: utilizamos o qualificador “possíveis” custos. Pensamos o argumento na forma de custos porquanto certamente teremos que nos aprimorar com novas abordagens e aqueles que trabalham com reconstruções de Estado nos termos tradicionais ainda são reticentes a estas novas metodologias e tenderão a enxergar tais inovações com muitas reservas. Contudo, em nosso entender, é um custo necessário, tendo em mente os problemas das abordagens tradicionais: se a meta é construir a paz e compreender uma realidade alheia à nossa, indo além da construção de conceitos que almejem captar a essência do problema de tantos países considerados fracos ou falidos e que possam ser generalizados, não há como escapar de variáveis vistas até outrora como contingenciais.

Assim sendo, e relembando Galtung (1990), qual o ganho em traçar fronteiras tão rígidas em um campo cujas consequências podem ser tão

importantes, para o bem e para o mal, como na discussão sobre a fragilidade e a reconstrução de Estados? Em nosso entender, o ganho é mínimo e, portanto, a necessidade de constantes renovações nessa seara.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 6.1. Documentos Oficiais:

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

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

BUSH, George W. (2006) *National Strategy for Combating Terrorism*. White House: Washington D.C.

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

BUSH, George W. (2006). *The State of the Union*. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/31/AR2006013101468.html>. Acesso em: 29/04/2011.

CONVENÇÃO III. *Convenção de Genebra relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra de 12 de agosto de 1949*. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-III-12-08-1949.html>>. Acesso em: 02/11/2011.

GHALI, Boutros-Boutros (1992). *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Disponível em [www.un.org](http://www.un.org). Acesso em 14/08/2011.

KERRY, John (2004). "The Tragedy of Iraq and the lies that hide the ugly truth". In: <http://archive democrats.com/view.cfm?id=23814>. Acesso em: 28/01/2012.

USAID (2004). *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century*. Bureau for Policy and Program Coordination, USAID: Washington D.C.

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

## 6.2. Livros, capítulos de livros e artigos:

ABELLA, Alex (2009). *Soldiers of Reason: The RAND Corporation and the Rise of the American Empire*. New York: Mariner Books.

ABU-LUGHOD, Janet (1989). *Before European Hegemony: The World System A.D. 1250-1350*. New York: OUP.

ACHEBE, Chinua (1975). *Morning yet on Creation Day*. London: Anchor Press.

AGNEW, John (1998). *Geopolitics: Re-Visioning World Politics*. London: Routledge.

ALLISON, Graham; ZALLIKOW, Phillip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.

ALTHUSSER, Louis (1970). *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. São Paulo: Martins Fontes.

ANDERSON, Benedict (2008). *Comunidades Imaginadas: Reflexões sobre a Origem e Difusão do Nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

ANDREWS, Christina (2005). "Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana". *Dados*, vol. 48, n. 2, p.p. 271-299.

AUSTIN, John (1975). *How to do Things with Words*. Oxford: Oxford Higher Education.

AYERBE, Luis Fernando (2006). *Ordem, Poder e Conflito no século XXI: Esse mesmo mundo é possível*. São Paulo: Unesp.

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark (2006). "The postcolonial moment in security studies". *Review of International Studies*, 32, p.p. 329-352.

BASH, Harry (2000). "A Sense of Time: Temporality and historicity in sociological inquiry". *Time and Society*, vol. 9, n. 3, p.p. 187-207.

- BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart (2004). *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- BERBER SARDINHA, Tony (2004). *Linguística de Corpus*. Barueri: Manole.
- BHABHA, Homi (2007). *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BHUTA, Nehal (2008). "Against State-Building". *Constellations*, vol. 15, n. 4, p.p. 517-542.
- BICKERTON, Christopher (2007). "State-Building: Exporting State Failure". In: BICKERTON, Christopher; CUNLIFFE, Phillip; Gourevitch, Alexander (org.). *Politics without sovereignty: a critique of contemporary international relations*. New York: UCL Press.
- BILGIN, Pinar; MORTON, Adam (2002). "Historicising Representations of 'Failed States': beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences?". *Third World Quarterly*, vol. 23, n. 01, p.p. 55-80.
- BILGIN, Pinar; MORTON, Adam (2004). "From 'Rogue' to 'Failed' State?: the Fallacy of Short-termism". *Politics*, vol. 24, n.3, p.p. 169-180.
- BILGIN, Pinar; MORTON, Adam (2007). "Rethinking State Failure: the Political Economy of Security". In: LAMBACH, Daniel; DEBIEL, Tobias (org.). *State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects*. INEF REPORT 87.
- BLANEY, David; INAYATULLAH, Naaem (2002). "Neomodernization?: IR and the Inner Life of Modernization Theory". *European Journal of International Relations*, vol. 8, n. 1, p.p. 103-137.
- BØÅS, Morten; JENNINGS, Kathleen (2007). "'Failed States' and 'State Failure': Threats or Opportunities? *Globalizations*, vol. 4, n. 4, p.p. 475-485.
- BROWN, Michael; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (1996) (org.). *Debating the Democratic Peace*. Cambridge: MIT Press.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce; MORROW, James; SIVERSON, Randolph; SMITH, Alastair (1999). "An Institutional Explanation of the Democratic Peace". *American Political Science Review*, vol. 93, n. 4.

BURITY, Joanildo. (1997). "Desconstrução, Hegemonia e Democracia: o Pós-Marxismo de Ernesto Laclau". Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/nabuco/joan7.rtf>>. Acesso em 16 de setembro de 2011.

BURITY, Joanildo. (2008). "Discurso, Política e Sujeito na Teoria da Hegemonia de Ernesto Laclau". In: MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo. *Pós-Estruturalismo e Teoria do Discurso: em torno de Ernesto Laclau*. Porto Alegre: EDIPUCRS.

BUTLER, Judith; LACLAU, Ernesto; ZIZEK, Slavoj (2000). *Contingency, Hegemony, Universality*. London: Verso.

CAMPBELL, David (1990). "Global Inscription: How Foreign Policy Constitutes the United States". *Alternatives*, vol. 15, n. 3, p.p. 263-286.

CAMPBELL, David (1992). *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

CAMPBELL, David (2002). "Time is Broken: the Return of the Past in response to September 11". *Theory and Event*, vol. 5, n.4, p.p. 1-16.

CAPLAN, Richard (2005). *International Governance of War-Torn Territories: Rules and Reconstruction*. Oxford: OUP.

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

CARMENT, David; EL-ACHKAR, Souleima; PREST, Stewart; SAMY, Yiagadeesen (2006). "The 2006 Country Indicators for Foreign Policy: Opportunities and Challenges for Canada". *Canadian Foreign Policy*, vol. 13, n.1, p.p. 1-35.

CARMENT, David; SAMY, Yiagadeesen (2011). "Engaging Fragile States: Closing the Gap between Theory and Policy". *Global Dialogue*, vol. 13, n.1, p.p. 1-11.

CAROTHERS, Thomas (2004). *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Washington D.C.: The Brookings Institutions Press.

- CAROTHERS, Thomas (2007). *U.S. Democracy Promotion during and after Bush*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- CARSON, Jayne (2003). "Nation-Building: the American Way". *USAWC Research Project*. Pennsylvania: U.S. Army War College.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de (2010). "Exportação da democracia na política externa norte-americana: doutrina e uso da força". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. 1, p.p. 157-191.
- CHAKRABARTY, Dipesh (2000). *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- CHANDLER, David (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London: Pluto Press.
- CHANDLER, David (2007). "The State-Building dilemma: Good Governance or Democratic Government?" In: HEHIR, Aidan; ROBINSON, Neil (org.). *State-Building: Theory and Practice*. New York: Routledge.
- CHANDLER, David (2008). "Post-Conflict Statebuilding: Governance without Government". In: PUGH, Michael; COOPER, Neil; TURNER, Mandy (org.). *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*. London: Palgrave.
- CHAPAUX, Vincent (2009). "Imposición de un Modelo Universal del Estado Exitoso? Estudio de la noción de Estado Fallido. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 4, n. 7, p.p 117-144.
- CHAPAUX, Vincent; WILÉN, Nina (2009). "Can you Express your discontent when you're considered a Failed State? from an Ethic of Identity to an Ethic of Capacity". In: World Congress IPSA, Santiago, Chile.
- COX, Robert (1981). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n. 2, p.p. 126-155.
- DAALDER, Ivo; LINDSAY, James (2004). *America Unbound: The Bush revolution in foreign policy*. Washington: Brookings Institution.



- DEBRIX, François (2003). "Language, Nonfoundationalism, International Relations". In: DEBRIX, François (org.). *Language, Agency and Politics in a Constructed World*. London: M.E.Sharpe.
- DERRIDA, Jacques (1967). *A Escritura e a Diferença*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- DIAMOND, Jared (1997). *Guns, Germs and Steel: the Fates of Human Societies*. New York: W.W.Norton and Company Inc.
- DOBBINS, James; JONES, Seth; CRANE, Keith; DeGRASSE, Beth (2007). *The Beginner's Guide to Nation-building*. Santa Monica, Rand.
- DOBBINS, James; JONES, Seth; CRANE, Keith; RATHMELL, Andrew; STEELLE, Brett; TELTSCHIK, Richard; TIMILSINA, Anga (2005). *UN's role in Nation building: from Congo to Iraq*. Santa Monica, Rand.
- DOBBINS, James; MCGINN, John; CRANE, Keith; JONES, Seth; LAL, Rollie; RATHMELL, Andrew; SWANGER, Rachel; TIMILSINA, Anga (2003). *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, Rand.
- DOBBINS, James; POOLE, Michele; LONG, Austin; RUNKLE, Benjamin (2008). *After War: Nation-Building from FDR to George W. Bush*. Santa Monica: Rand Corporation.
- DOMINGUES, Ivan (1996). *O Fio e a Trama: reflexões sobre o tempo e a história*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- DUFFIELD, Mark (2001). *Global Governance and the new wars: the merging of security and development*. London: Zed Books.
- DUFFIELD, Mark (2002). "Social Reconstruction and the radicalization of Development: aid as a relation of global liberal governance". *Development and Change*, vol. 33, n. 5, p.p. 1049-1071.
- DUFFIELD, Mark (2009). *Development, Security and Unending War*. Cambridge: Polity Press.
- DURCH, William (org.) (1993). *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York: St. Martin's Press.

DURCH, William (org.) (1996). *UN Peacekeeping, American Policy, and the uncivil wars of the 1990s*. New York: St. Martin's Press.

DURCH, William; BERKMAN, Tobias (2006). "Restoring and Maintaining Peace: What we know so far". In: DURCH, William (org.). *Twenty-First Century Peace Operations*. Washington D.C: United States Institute of Peace.

EASTERLY, William; FRESCHI, Laura (2010). "Top 5 reasons why 'Failed State' is a 'Failed' Concept". Disponível em: <<http://aidwatchers.com/2010/01/top-5-reasons-why-%E2%80%9Cfailed-state%E2%80%9D-is-a-failed-concept/>>. Acesso em 26/10/2011.

ESCOBAR, Arturo (2002). "Worlds and Knowledge Otherwise': The Latin American modernity/coloniality Research Program". In: *Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa*.

ESTEVEZ, Paulo (2009). "A Paz Democrática e a Normalização da Sociedade Internacional". In: NASSER, Reginaldo. *Os Conflitos Internacionais em suas Múltiplas Dimensões*. São Paulo: Editora Unesp.

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed (2002). "The Responsibility to protect". *Foreign Affairs*, vol. 81, n. 6.

EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.) (1985). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

FEARON, James; LAITIN, David (2004). "Neotrusteeship and the Problem of Weak States". *International Security*, vol. 28, n. 4, p.p. 5-43.

FERGUSON, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

FOREIGN POLICY (2005). *The Failed States Index*. Washington D.C: Washingtonpost. Newsweek Interactive.

FOUCAULT, Michel (2008). "Sobre a Arqueologia das Ciências. Resposta ao Círculo da Epistemologia". In: FOUCAULT, Michel. *Ditos e Escritos II*:

*Arqueologia das Ciências e História dos Sistemas de Pensamento*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

FOUCAULT, Michel (2009). *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

FUKUYAMA, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.

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

FUKUYAMA, Francis (2006). *O Dilema Americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*. Rio de Janeiro: Rocco.

FUND FOR PEACE (2011). *The Failed States Index 2011*. Disponível em: <<http://www.fundforpeace.org>>. Acesso em: 26/10/2011.

GALTUNG, Johan (1990). "Cultural Violence". *Journal of Peace Research*, vol. 29, n. 3, p.p. 291-305.

GHANI, Ashraf; LOCKHART, Clare (2008). *Fixing Failed States: a Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York: OUP.

GOLDSTONE, Jack (2008). "Pathways to State Failure". *Conflict Management and Peace Science*, n. 25, p.p. 285-296.

GOLDSTONE, Jack; BATES, Robert; EPSTEIN, David; GURR, Ted; LUSTIK, Michael; MARSHALL, Monty; ULFELDER, Jay; WOODWARD, Michael (2010). "A Global Model for Forecasting Political Instability". *American Journal of Political Science*, vol. 54, n. 1, p.p. 190-208.

GOLDSTONE, Jack; GURR, Ted; HARFF, Barbara; LEVY, Marc; MARSHALL, Monty; BATES, Robert; EPSTEIN, David; KAHL, Colin; SURKO, Pamela; ULFELDER, John; UNGER, Alan (2000). "State Failure Task Force Report: Phase III Findings". Disponível em: <<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>>. Acesso em: 02/11/2011.

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

GRAHAM, Phil; KEENAN, Thomas; DOWD, Anne-Maree (2004). "A call to arms at the end of history: a discourse-historical analysis of George W. Bush's declaration of war on terror". *Discourse and Society*, vol. 15, p.p. 199-221.

GREIMAS, Algirdas Julien (1976). *Semiótica do Discurso Científico. Da Modalidade*. São Paulo: Difel.

GRILLO, Sheila (2003). "Função dos Gêneros e Metodologia na Constituição do Corpus em Análise do Discurso". *Estudos Linguísticos*, vol. 32.

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

GROVOGUI, Siba (2002). "Regimes of Sovereignty: International Morality and the African Condition". *European Journal of International Relations*, vol. 8, n. 3, p.p. 315-338.

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

HALPER, Stefan (2010). "Beijing's Coalition of the Willing". *Foreign Policy*, julho/agosto.

HANSEN, Lene (2006). *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. New York: Routledge.

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

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

HERBST, Jeffrey (2004). "Let them fail: state failure in theory and practice: implications for policy" in: ROTBERG, Robert (org.). *When states fail: causes and consequences*. Princeton: Princeton University Press.

- HERMANN, Charles (1990). "Changing Course: When Governments choose to Redirect Foreign Policy". *International Studies Quarterly*, vol. 34, n. 1, p.p. 3-21.
- HILL, Jonathan (2005). "Beyond the Other? A postcolonial critique of the failed state thesis". *African Identities*, 3(2), p.p. 139-154.
- HILL, Jonathan (2009). "Challenging the Failed States Thesis: IMF and World Bank Intervention in Algerian Civil War". *Civil Wars*, n.1, p.p. 39-56.
- HODGES, Adam (2011). *The War on Terror Narrative: Discourse and Intertextuality in the Construction and Contestation of Sociopolitical Reality*. New York: OUP.
- HOLSTI, Kalevi (1996). *The State, War, and the State of War*. New York: Cambridge University Press.
- HOURANI, Albert (1994). *Uma História dos Povos Árabes*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOWARTH, David (2000). *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- HOWARTH, David. TORFING, Jacob (2005). *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*. New York: Palgrave.
- HUGHES, Caroline; PUPAVAC, Vanessa (2005). "Framing Post-Conflict Societies: International Pathologisation of Cambodia and the post-Yugoslav States". *Third World Quarterly*, vol. 26, n. 6, p.p. 873-889.
- HUTCHINGS, Kimberly (2008). *Time and World Politics: thinking the present*. Manchester: Manchester University Press.
- IKENBERRY, G. John (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of World Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- IMMERGUT, Ellen (1998). "The theoretical core of the New Institutionalism". *Politics and Society*, vol. 26, n. 1, p.p. 5-34.
- JACKSON, Richard (2005). *Writing the War on Terrorism: language, politics and counter-terrorism*. Manchester: Manchester University Press.
- JACKSON, Richard (2009). "Knowledge, power and politics in the study of political terrorism". In: JACKSON, Richard; BREEN, Marie; GUNNING, Jeroen

(org.). *Critical Terrorism Studies: a new research agenda*. New York: Routledge.

JACKSON, Robert (1989). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.

JACKSON, Robert (1992). "Juridical Statehood in Sub-Saharan Africa". *Journal of International Affairs*, vol. 46, n.1, p.p. 1-16.

JACKSON, Robert (2000). *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. New York: OUP.

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

JAKOBSEN, Peter (2002). "The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional 'End of the Cold War' Explanation" *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 37, n.3, p.p. 267-282.

JARVIS, Lee (2009). *Times of Terror: discourse, temporality and the War on Terror*. New York: Palgrave.

JORGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Lousie, (2002), *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage.

KALDOR, Mary (1999). *New and Old Wars: organized violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.

KALYVAS, Sthatis (2001). "New and Old Wars: a Valid Distinction?" *World Politics*, vol. 54, n. 1, p.p. 99-118.

KANT, Immanuel (2004). *Ideia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita*. São Paulo: Martins Fontes.

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

KOELBLE, Thomas (1995). "The New Institutionalism in Political Science and Sociology". *Comparative Politics*, vol. 27, n. 2, p.p. 231-243.

- KRASNER, Stephen (2004). "Sharing Sovereignty: New institutions for Collapsed and Failed States". *International Security*, vol. 29, n. 2, p.p. 81-120.
- KRASNER, Stephen; PASCUAL, Carlos (2005). "Addressing State Failure". *Foreign Affairs*, vol. 84, n. 4, p.p. 153-163.
- KRISHNA, Sankaran (2009). *Globalization and Postcolonialism: Hegemony and Resistance in the Twenty-First Century*. New York: Rowan & Littlefield Publishers, Inc.
- LACLAU, Ernesto (1993). *Nuevas Reflexiones sobre la Revolucion de Nuestro Tiempo*. Buenos Aires: Nueva Vision.
- LACLAU, Ernesto (1996). *Emancipation(s)*. London: Verso.
- LACLAU, Ernesto (2011). *Emancipação e Diferença*. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal (1985). *Hegemony and the Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- LAKE, David (2010). "The Practice and Theory of U.S Statebuilding". *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 4, n. 3, p.p. 257-284.
- LANCASTER, Carol (2008). *George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos?* Washington D.C: Brookings Institution Press.
- LATHAM, Michael (2000). *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation-Building" in the Kennedy Era*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- LIMONGI, Fernando (2002). *Política Comparada: da Teoria da Modernização ao Novo Institucionalismo*. Tese de Livre-Docência. Universidade de São Paulo: São Paulo.
- LINKLATER, Andrew (1998). *The Transformation of Political Community*. Columbia: University of South Carolina Press.
- LINKLATER, Andrew (2007). *Critical Theory and World Politics: Citizenship, Sovereignty and Humanity*. New York: Routledge.
- LIPSET, Seymour Martin (1967). *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

LITWAK, Robert (2000). *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press.

LITWAK, Robert (2007). *Regime Change: U.S strategy through the prism of 9/11*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press.

LYNN-DOTY, Roxanne (1993). "Foreign Policy as Social Construction: a Post-Positivist analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in Philippines". *International Studies Quarterly*, vol. 37, p.p. 297-320.

LYNN-DOTY, Roxanne (1996). *Imperial Encounters: the Politics of Representation in North-South Relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

MAC GINTY, Roger (2012). *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. New York: Palgrave.

MAMDANI, Mahmood (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.

MANJIKIAN, Mary (2008). "Diagnosis, intervention, and cure: the illness narrative in the discourse of the failed state". *Alternatives*, vol.33, p.p 335-357.

MARX, Karl (1979). "The Future Results of British Rule in India". In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Collected Works - Volume 12*. New York: International Publishers.

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

MBEMBE, Achille (2001). *On the Postcolony*. Los Angeles: University of California Press.

MENDES, Cristiano (2008). *A Construção do conceito de Terrorismo: análise dos discursos do ex - Primeiro Ministro britânico Tony Blair*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília.

MENDONÇA, Daniel de (2004). *Tancredo Neves: Da Distensão à Nova República*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

MENDONÇA, Daniel de (2006). *Democracia sem democratistas: uma análise da crise política no governo João Goulart (1961-1964)*. Tese de Doutorado em



Ciência Política. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFRGS.

MENDONÇA, Daniel de (2011). “O Lugar da Normatividade na Ontologia do Político de Ernesto Laclau”. In: *Anais do 35º Encontro Anual da ANPOCS*.

MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto (2008). “Em torno de Ernesto Laclau”. In: MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto (org.) *Pós-Estruturalismo e Teoria do Discurso: em torno de Ernesto Laclau*. Porto Alegre: EDPUCRS.

MIGNOLO, Walter (1995). *The Darker Side of the Renaissance: Literacy, Territoriality, and Colonization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

MIGNOLO, Walter (1999). *Local Histories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledge, and Border Thinking*. Princeton: Princeton University Press.

MIGNOLO, Walter (2002). “The Enduring Enchantment: (Or the Epistemic Privilege of Modernity and Where to Go from Here)”. *The South Atlantic Quarterly*, vol. 101, n. 4, p.p. 927-954

MIGNOLO, Walter (2005). *The Idea of Latin America*. Oxford: Blackwell Publishing.

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

MONTEN, Jonathan (2005). “The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S Strategy”. *International Security*, vol. 29, n. 4, p.p. 112-156.

MORENO, Marta Fernandez (2011). *Uma Leitura Pós-Colonial sobre as “Novas” Operações de Paz da ONU: o Caso da Somália*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais – PUC/Rio.

MOUFFE, Chantal (1992). *Dimensions of Radical Democracy*. London: Verso.

- MOUFFE, Chantal (1993). *The Return of the Political*. London: Verso.
- MOUFFE, Chantal (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- NABERS, Dirk (2009). "Filling the Void of Meaning: Identity Construction in U.S. Foreign Policy after September, 11, 2001." *Foreign Policy Analysis*, vol. 5, p.p. 191-214.
- NASCIMENTO, Emerson (2009). "Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.1, p.p. 95-121.
- NASSER, Reginaldo (2009). "Os Estados Falidos: Novas Ameaças e Novas Oportunidades". In: NASSER, Reginaldo (org.). *Os Conflitos Internacionais em suas Múltiplas Dimensões*. São Paulo: Editora Unesp.
- NASSER, Reginaldo (2010). *Os arquitetos da política externa norte-americana*. São Paulo: EDUC.
- NEVES, Leonardo (2007). *Agenda de Segurança Norte-Americana no Pós-Guerra Fria: a emergência dos Rogue States e dos Estados Fracassados*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
- NEWMAN, Edward (2004). "The 'New Wars' Debate: a Historical Perspective is needed". *Security Dialogue*, vol. 35, n. 2, p.p. 173-189.
- NEWMAN, Edward (2007). "Weak States, State Failure, and Terrorism". *Terrorism and Political Violence*, vol. 19, p.p. 463-488.
- NEWMAN, Edward (2009). "Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World". *Contemporary Security Policy*, vol. 30, n. 3, p.p. 421-443.
- NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Campus.
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- ONU, Nicholas (1989). *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- ORLANDI, Eni (1999). *Análise do Discurso: Princípios e Procedimentos*. Campinas: Pontes.
- OWEN, John (2000). "How liberalism produces democratic peace". In: BROWN, Michael (org.) (2000). *Theories of war and peace*. Cambridge: MIT Press.
- PAPE, Robert A.; FELDMAN, James K (2010). *Cutting the Fuse: The Explosion of Global Suicide Terrorism and How to Stop it*. Chicago: The University of Chicago Press.
- PARIS, Roland (2000). "Broadening the Study of Peace Operations". *International Studies Review*, vol. 2, n. 3, p.p. 27-44.
- PARIS, Roland (2002). "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'". *Review of International Studies*, vol. 28, p.p. 637-656.
- PARIS, Roland (2003). "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture". *European Journal of International Relations*, vol. 9, n. 3, p.p. 441-473.
- PARIS, Roland (2004). *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARIS, Roland (2010). "Saving Liberal Peacebuilding". *Review of International Studies*, vol. 36, p.p. 337-365.
- PARIS, Roland (2011). "Ordering the World: Academic Research and Policymaking on Fragile States". *International Studies Review*, vol. 13, p.p. 58-71.
- PATRICK, Stewart (2007). "Failed States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas". *International Studies Review*, vol. 9, p.p. 644-662.
- PEI, Minxin; AMIN, Samia; GARZ, Seth (2007). "Building Nations: The American Experience". In: FUKUYAMA, Francis (org.). *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- PIAZZA, James (2006). "Rooted in Poverty? Terrorism, Poor Economic Development and Social Cleavages. *Terrorism and Political Violence*, vol. 18, p.p. 159-177.
- PIAZZA, James (2008). "Do democracy and free markets protect us from terrorism?" *International Politics*, 45, p.p. 72-91.
- PILLAR, Paul (2003). *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- PINTO, Céli (1989). *Com a palavra o senhor presidente José Sarney ou Como entender os meandros da Linguagem do Poder*. São Paulo: Hucitec.
- PINTO, Celi (1999). "Democracia como significante vazio: a propósito das teses de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe". *Sociologias*, nº 2, p.p. 68-99.
- PINTO, Céli (2006). "Elementos para uma Análise do Discurso Político". *Barbarói*, n. 24, p.p. 78-109.
- POSEN, Barry; ROSS, Andrew (1996). "Competing Visions for U.S. Grand Strategy". *International Security*, vol. 21, n. 3, p.p. 5-53.
- PRZEWORSKI, Adam (2005). "A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?". *Novos Estudos*, n. 72, p.p. 59-77.
- PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando (1997). "Modernization: Theories and Facts". *World Politics*, vol. 49, n. 2, p.p. 155-183.
- PUGH, Michael (2005a). "Peacekeeping and Critical Theory". In: BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul (org.) (2005). *Peace Operations and Global Order*. New York: Routledge.
- PUGH, Michael (2005b). "The Political Economy of Peacebuilding: a Critical Perspective. *Journal of Peace Studies*, vol. 10, n.2, p.p 23-42.
- PUREZA, José; ROQUE, Silvia; RAFAEL, Monica; CRAVO, Teresa (2007). "Do States Fail or are they pushed? Lessons from three former Portuguese colonies". In: 48<sup>th</sup> Annual Convention of the International Studies Association (ISA), Chicago.
- RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIAL, Hugh (2005). *Contemporary Conflict Resolution*. Oxford: Polity Press, 2005.

RAPHAEL, Sam (2009). "In the service of power: terrorism studies and US intervention in the Global South". In: JACKSON, Richard; BREEN, Marie; GUNNING, Jeroen (org.). *Critical Terrorism Studies: a new research agenda*. New York: Routledge.

RASHID, Ahmed (2001). *Taliban: the story of Afghan warlords*. London, Pan Books.

RESENDE, Erica (2009). *Americanidade, Puritanismo e Política Externa: a (re)produção da ideologia puritana e a construção da identidade nacional nas práticas de política externa norte-americana*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

RESENDE, Erica (2010). *A crítica pós-moderna/pós-estruturalista nas Relações Internacionais*. Boa Vista: Editora UFRR.

RESENDE, Erica (2011). *Da Contenção à Prevenção: Reflexões sobre a Legitimidade da Estratégia de Segurança Nacional Norte-Americana no Pós-Guerra Fria*. Jundiaí: Paco Editorial.

RICE, Susan; GRAFF, Corinne; PASCUAL, Carlos (org.) (2010). *Confronting Poverty: Weak States and U.S. National Security*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

RICE, Susan; PATRICK, Stewart (2009). *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington D.C: Brookings.

RICHMOND, Oliver (2001). "A Genealogy of Peacemaking: the Creation and Recreation of Order". *Alternatives*, vol.26, n. 3, p.p. 317-348.

RICHMOND, Oliver (2002). *Maintaining Order, Making Peace*. London: Palgrave.

RICHMOND, Oliver (2005). *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave.

RICHMOND, Oliver (2009). "The Romanticisation of the Local: Welfare, Culture and Peacebuilding". *The International Spectator*, vol. 44, n. 1, p.p. 149-169.

RICHMOND, Oliver (2011). *A Post-Liberal Peace*. New York: Routledge.

RICHMOND, Oliver (org.) (2010). *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. London: Palgrave.

RODRIG, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind (2003). "The primacy of Institutions (and what this does and does not mean)". *Finance and Development*, June 2003.

ROTBURG, Robert (2003). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings Institution Press.

ROTBURG, Robert (2004). "The Failure and Collapse of Nation States: Breakdown, Prevention, and Repair". In: ROTBURG, Robert (org.). *When States Fail: Causes and consequences*. New Jersey: Princeton University Press.

RUBIN, Barnett (2005). "Constructing Security for Sovereignty". *Survival*, vol. 47, n.4, p.p. 93-106.

RUSSETT, Bruce (1994). *Grasping the Democratic Peace*. Princeton: Princeton University Press.

RUSSETT, Bruce (2005). "Bushwhacking the Democratic Peace". *International Studies Perspectives*, vol. 6, p.p. 395-408.

RUSSETT, Bruce; O'NEAL, John (2001). *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: W.W.Norton & Company.

SACHS, Jeffrey (2000). "Tropical Underdevelopment". *CID Working Paper n<sup>o</sup> 57*. Harvard University.

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

SAID, Edward (1993). *Cultura e Imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

SANÍN, Francisco Gutierrez (2011). "Evaluating State Performance: A Critical View of State Failure and Fragility Indexes". *European Journal of Development Research*, vol. 23, n. 1, p.p. 20-42.

SHAPIRO, Michael (1989). "Textualizing Global Politics". In: DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michael (org.). *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of Global Politics*. New York: Lexington Books.

- SHARP, Jo (2009). *Geographies of Postcolonialism*. London: Sage.
- SIMMONS, Jon (1997). "The Dialectics of Diana as an Empty Signifier". *Theory and Event*, vol. 1, n. 4, p.p. 1-6.
- SMITH, Anthony D (1992). "Criação do Estado e Construção da Nação". In: HALL, John (org.) (1992). *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago.
- TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio (2007). *O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos EUA*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. São Paulo: Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP.
- TERRA, Ricardo (2004). "Algumas questões sobre a filosofia da história em Kant". In: KANT, Immanuel. *Ideia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita*. São Paulo: Martins Fontes.
- TILLY, Charles (1992). *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: EDUSP.
- TODOROV, Tzvetan (2003). *A Conquista da América: a Questão do Outro*. São Paulo: Martins Fontes.
- TORFING, Jacob (1999). *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford: Blackwell Publishers.
- VERON, Eliseo (1980). "Discurso, poder, poder del discurso". In: Anais do Primeiro Colóquio de Semiótica, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- VIGGIANO BARROSO, Juliana (2010). *Análise do contexto intersubjetivo: a política diplomática de promoção da democracia dos Estados Unidos da América para a América Latina*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- VILLA, Rafael (2007). *Quatro teses sobre a política de segurança dos EUA para a América do Sul*. Tese de Livre-Docência. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- VILLA, Rafael (2009). "A securitização, o overlapping das guerras às drogas e ao terro na agenda de segurança dos Estados Unidos: caso Colômbia".

- NASSER, Reginaldo (org.). *Os Conflitos Internacionais em suas Múltiplas Dimensões*. São Paulo: Editora Unesp.
- WALTZ, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- WEBER, Cynthia (2001). *International Relations Theory: a Critical Introduction*. New York: Routledge.
- WENDT, Alexander (1992). "Anarchy is what States make of it: the Social Construction of Power Politics". *International Organization*, vol. 46, n. 2, p.p. 391-425.
- WESLEY, Michael (2008). "The state of the art on the art of state building". *Global Governance*, 14: 369-385.
- WHEELER, Nicholas (2002). *Saving Strangers: Human Intervention in International Society*. New York: OUP.
- WIDMAIER, Wesley (2005). "The Democratic Peace is what States make of it: a Constructivist Analysis of the U.S-Indian 'Near Miss' in the 1971 South Asian Crisis". *European Journal of International Relations*, vol. 11, n. 3, p.p. 431-455.
- WILLIAMSON, Oliver (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, p.p. 595-613.
- WITTEGENSTEIN, Ludwig (1961). *Tractatus Logico-Philosophicus*. São Paulo: Biblioteca Universitária.
- WOLF, Eric (2005). *A Europa e os Povos sem História*. São Paulo: EDUSP.
- YOUNG, Robert (2009). *Postcolonialism: an Historical Introduction*. Oxford: Blackwell Publishers.
- ZARTMAN, I. William (1995a). "Introduction: Posing the problem of State Collapse". In: ZARTMAN, I. William (org.). *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado: Lynne Rienner.
- ZARTMAN, I. William (1995b). "Putting things back together". In: ZARTMAN, I. William (org.). *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado: Lynne Rienner.



ZATI, Thiago (2009). *Promovendo a Democracia: o debate sobre a Legitimidade do Papel dos EUA no mundo Pós-Guerra Fria*. Dissertação de Mestrado. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. São Paulo: Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP.

ZIZEK, Slavoj (1993). "Más allá del análisis del discurso". In: LACLAU, Ernesto *Nuevas Reflexiones sobre la Revolución de Nuestro Tiempo*. Buenos Aires: Nueva Vision.