

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**  
**PUC-SP**

Larissa Pinz Vanderlei

**As Práticas de (Re)construção em “Estados Fracassados” e a Lógica Colonial**

Graduação em Relações Internacionais

São Paulo

2022

Larissa Pinz Vanderlei

**As Práticas de (Re)construção em “Estados Fracassados” e a Lógica Colonial**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito para obtenção de título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr. Tomaz Paoliello.

São Paulo

2022

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente, a Deus e à minha família, Ana Cristina, Régis e Lucca por serem a minha base e por me ensinarem a viver a vida com amor.

Aos meus tios, Ricardo e Miriam, e minha prima Taís, por me acolherem em São Paulo e serem a minha segunda família.

Agradeço à PUC-SP pela viabilização de um sonho, por ter sido a minha segunda casa durante quatro longos anos, onde aprendi para além das salas de aula e conheci amigos que levarei para vida.

Ao meu professor, orientador e tutor, Prof. Dr. Tomaz Paoliello, pelo apoio e confiança em mim neste último ano.

Aos professores da PUC-SP, Terra Budini, Cláudia Marconi, Priscila Vilella, Rodrigo Amaral, Laerte Apolinário Jr., David Magalhães, Luiza Mateo, Natália Félix e Guilherme Simões Jr., pelos ensinamentos e orientações, por acreditarem em mim e me incentivarem a continuar estudando e dar o meu melhor na vida acadêmica.

Aos meus amigos de Mogi Mirim, que cresceram junto comigo e nunca deixaram de me acompanhar em minha jornada, mesmo estando longe.

Aos amigos que fiz durante a graduação, vocês foram essenciais para a minha formação acadêmica e pessoal. Em especial, agradeço ao meu amigo Murilo, minha pessoa, pelas reflexões diárias que me fazem querer ser a melhor versão de mim. À minha amiga Laísa, minha eterna dupla, com quem divido sonhos e anseios, espero realizá-los junto a você. Ao meu amigo Matheus, que me incentiva constantemente, me lembrando que não há nada que eu não consiga alcançar.

Grata por tanto, dedico este trabalho a vocês.

“Agora vemos de modo imperfeito, como um reflexo no espelho, mas então veremos tudo face a face. Tudo que sei agora é parcial e incompleto, mas conhecerei tudo plenamente, assim como Deus já me conhece plenamente. Três coisas, na verdade, permanecerão: a fé, a esperança e o amor, e a maior delas é o amor.”

1 Coríntios 13:12-13

## RESUMO

A agenda de Segurança Internacional tomou novos rumos após os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos. Presente no debate acadêmico e político desde os anos 90, agora o fenômeno dos “Estados Fracassados” firmava-se com uma importância e imediatismo que transcendia a dimensão previamente humanitária, assumindo um problema de segurança internacional ao relacionarem o fracasso estatal com a operação de grupos terroristas. Baseado nos ideais do Internacionalismo Liberal, os discursos políticos de potências como os EUA, com a administração Bush, e de Organizações Internacionais como a ONU, voltaram-se às operações de reconstrução (*peacebuilding* e *statebuilding*) como a solução para os “Estados Fracassados”. Neste trabalho construo o argumento de que as reconstruções em “Estados Fracassados”, em um mundo pós-colonial, assumem um caráter de exportação da governança democrática e do modelo ocidental liberal de Estado. A pesquisa se organizou por meio de revisão de literatura do tema, análise de fontes primárias, discursos políticos e midiáticos, buscando compreender i) a produção de conhecimento sobre os Estados Fracassados como uma construção política que reforça o discurso colonial e reproduz hierarquias em questões de desigualdade e diferença, ii) a utilização política dos “Estados Fracassados” como legitimação das intervenções de reconstrução para a exportação de ideais liberais, operando em uma lógica colonial.

**Palavras-chave:** Estados Fracassados; Práticas de Reconstrução; Intervenções; Lógica Colonial.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Ilustração 1 – Indicadores do Fragile States Index (Fund for Peace).....	24
--	----

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – States of Fragility 2020 (OCDE).....	23
Gráfico 2 – Fragile States Index 2021 (Fund for Peace) .....	25

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Fragile States Index 2021 (Fund for Peace) .....	26
---	----



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIA	<i>Central Intelligence Agency</i> (Agência Central de Inteligência)
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DFID	Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
FFP	Fund for Peace
ICISS	Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>O FENÔMENO DOS “ESTADOS FRACASSADOS” .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1</b>	<b>Revisão de Literatura sobre os “Estados Fracassados” .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2</b>	<b>Os “Estados Fracassados” na ação política dos Estados Unidos.....</b>	<b>29</b>
<b>3</b>	<b>AS PRÁTICAS DE RECONSTRUÇÃO EM “ESTADOS FRACASSADOS” .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>As intervenções e o Internacionalismo Liberal .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2</b>	<b>As práticas de reconstrução e a lógica colonial.....</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>42</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Após o atentado de 11 de setembro em 2001, deu-se início a uma nova agenda da Segurança Internacional: a Guerra ao Terror. Os discursos, principalmente dos Estados Unidos, com a administração Bush, de Organizações Internacionais como a ONU, e da mídia internacional, voltaram-se a Estados em situações pós-conflito como ameaças à segurança e à paz global, ao relacionarem o “fracasso estatal” com a operação de grupos terroristas. Assim, atrelava-se a ideia de segurança internacional ao desenvolvimento. As Estratégias de Segurança Nacional dos EUA em 2002 continham a resposta aos ataques terroristas, se configurando na nova política de segurança do governo estadunidense – a chamada “Doutrina Bush”. O documento, em sua primeira página já afirmava que “a América é agora ameaçada menos por Estados conquistadores do que somos por aqueles em vias de fracasso”<sup>1</sup>.

De acordo com Robert Rotberg (2002), a ameaça do terrorismo deu a questão dos “Estados Fracassados”<sup>2</sup> uma importância e imediatismo que transcendeu sua dimensão previamente humanitária. A agenda de segurança internacional pós 11 de setembro deu maior relevância e preocupação a um fenômeno que não era novo. Os Estados Fracassados, que antes tinham sua fragilidade isolada e mantida a distância, agora apresentavam perigo não apenas para si próprios como para toda a comunidade internacional. Assim, com a Doutrina Bush, assumia-se a preempção, ou seja, a intervenção preventiva no menor sinal de ameaça à segurança nacional do país, como resposta imediata aos ataques terroristas.

Nesses casos, o direito à soberania só seria concedido quando um Estado tivesse cumprido as suas responsabilidades para com a comunidade internacional, ou seja, quando este não apresentasse mais uma ameaça à ordem global. Essa lógica baseia-se na teoria liberal da paz democrática, de que Estados democráticos não entram em guerra com outras democracias. Assim, a intervenção, ainda que justificada pela segurança nacional dos EUA e a manutenção da ordem global, também assumia um caráter de exportação da democracia ocidental liberal.

Se os Estados estão propensos a falharem, partimos da premissa de que há um Estado ideal e que existam uma série de funcionalidades que todo Estado idealmente deveria ser capaz de cumprir. Sendo assim, o ponto de partida para a análise do tema deve ser a definição de

---

<sup>1</sup> “America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones”. National Security Strategy of the United States of America, 2002.

<sup>2</sup> Neste trabalho, adoto “Estados Fracassados” como tradução de “*Failed States*”, apesar de grande parte da literatura em português utilizar o termo “Estado Falido”. Opto pela outra tradução assim como Monteiro (2006), por entender que a palavra “falido” é culturalmente dotada de aspectos econômicos, o que pode levar a um entendimento equivocado do termo “Estados Fracassados”.

“Estado”, pois, a definição de Estado que utilizamos terá desdobramentos em como conceituaremos a fragilidade do Estado, bem como sua construção. Na epistemologia moderna, a definição weberiana de Estado é a mais utilizada:

“[...] o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Note-se que território é uma das características do Estado. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência.” (WEBER, 1982, p. 98)

Seguindo a definição de Max Weber, o Estado deve ser julgado de acordo com a sua capacidade de fornecer segurança e de garantir o controle sobre a sociedade. Além da segurança, outros critérios são levados em conta por vários autores, e todos, de alguma forma, se relacionam com a capacidade administrativa do Estado, como por exemplo, prover bens públicos para sua população. Esta abordagem assume caracterizações de cunho institucionalista, abrindo espaço para formalização e utilização de metodologias quantitativas para análise, e principalmente, da construção de indicadores de fragilidade estatal.

A definição e o uso do termo “Estado Fracassado”, que veio à tona após a sua inclusão na agenda de segurança dos Estados Unidos, têm grande variação, não possuindo uma definição consensual. Acadêmicos que tentam definir no que consiste um Estado Fracassado atentam para a importância de sua contextualização e nos alertam sobre o seu uso, pois sua definição pode ser usada para favorecer uma lógica de pensamento. O acadêmico Thomas Grant (2004), por exemplo, explica que a definição de Estado Fracassado pode ser manipulada para justificar intervenções onde o real objetivo não seja a autodefesa, mas um “ganho imperial”. Outros acreditam que a categorização de um Estado como “Estado Fracassado” não é correta quando este nunca teve a chance de ser completamente independente e, ou, quando está constantemente em guerra civil, como o caso da Somália nos últimos vinte anos.

Apesar dos EUA terem desempenhado um papel fundamental no processo de securitização do desenvolvimento, sua participação não foi única. De acordo com o professor Daniel Lambach (2005), o tema do fracasso estatal também apareceu como referencial na política externa de países como Reino Unido e Alemanha. Foi a partir do 11 de setembro que o Ministério das Relações Exteriores da Alemanha passou a tratar a questão como problema de segurança internacional e a ligá-lo diretamente com o terrorismo. No Reino Unido, além do secretário do MRE, Jack Straw, declarar que “os terroristas são mais fortes onde os Estados são mais fracos” algumas semanas após o atentado nos Estados Unidos, a análise de Lambach

também aponta que a ideia de Estado Fracassado foi instrumentalizada nos discursos do Primeiro-ministro Tony Blair, onde frequentemente apontava o Iraque de Saddam Hussein como um Estado fracassado.

Na primeira década dos anos 2000, os cenários de fragilidade apareceram como temas centrais para a cooperação internacional para desenvolvimento em diversos fóruns e conferências organizadas por Organizações Internacionais, destacando a participação de países do Norte Global. Os *Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda* coordenados através da OCDE entre 2003 e 2011 (Roma 2003, Paris 2005, Accra 2008, Busan 2011) possibilitaram a criação do *New Deal for Engagement in Fragile States (2011)*, acordo de referência para as práticas de reconstrução em Estados frágeis, a partir do fórum *Diálogo Internacional sobre Peacebuilding e Statebuilding (2008)*. As discussões nos Fóruns se concentravam na importância da expansão do círculo de desenvolvimento e na construção de infraestruturas de democracia em sociedades pós-conflito, como já previsto anteriormente como uns dos objetivos das Estratégias de Segurança Nacional dos EUA um ano após o atentado terrorista do 11 de setembro. (LOGAN; PREBLE, 2006)

A partir da difusão da ideia de que o desenvolvimento e a segurança internacional estão condicionados à paz liberal, os cenários pós-conflito, de baixa governança e alta conflitividade, tornaram-se uma ferramenta de legitimação para todas as formas de intervenção internacional. Principalmente, para a implementação de práticas de (re)construção da paz e do Estado. As operações de *peacebuilding* têm por objetivo “Identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar uma recaída no conflito” (ONU, 1992), indo além dos processos iniciais de intervenção em crises, mas buscando o desenvolvimento a longo prazo e a construção de estruturas e instituições de governança (LEMAY-HÉBERT, 2021). O *statebuilding* também está dentro do processo da construção da paz e tem como foco a reconstrução das capacidades do Estado, como o estabelecimento de um monopólio estatal sobre os meios de violência e na reestruturação do Estado de direito (RICHMOND, 2014).

Os projetos de reconstrução pós-conflito, em um mundo pós-colonial, assumem um caráter de exportação da governança democrática e do modelo ocidental liberal de Estado (LEMAY-HÉBERT, 2021). Assume-se então, este modelo de Estado para comparação, pautando os indicadores de fragilidade estatal e quais seriam as condições doméstica ideias para se alcançar o sucesso (TOLETO, 2019). De acordo com Johnathan Hill (2005), essa abordagem, ao invés de buscar a compreensão dos problemas sociopolíticos de um Estado, apenas salienta com o termo “Estados Fracassado” que Estados africanos são diferentes daqueles do dito Primeiro Mundo, encontrados no mundo anglo-saxão.

O discurso dominante que legitima as operações de construção da paz produzem binários coloniais e essencialismos, identificando o Estado Fracassado como o “Outro”, violento, atrasado, primitivo e fracassado (FERNANDEZ Y GARCIA, 2017). A acadêmica Marta Fernandez traz no texto “*Rethinking peace-building practices through the Somaliland experience*” o caso da Somália e analisa os discursos da ONU que tratavam o país como “carente de algo”, transmitindo a ideia de que este estava imerso em um estado de natureza hobbesiano. Em julho de 1992, Boutros Boutros-Ghali, então Secretário Geral da ONU, representou a situação na Somália como a seguinte:

“Somalia is today a country **without** central, regional or local administration, and **without** services: **no** electricity, **no** communications, **no** transport, **no** schools and **no** health services. Throughout the country, there are incredible scenes of hunger, disease and dying children. [...] The **absence** of food is both the cause and the result of **lack** of security.” (BOUTROS-GHALI, 1996, p. 174)

O colapso do Estado da Somália, de acordo com o discurso da ONU, e a sua subsequente guerra civil, levaram a uma falha generalizada das instituições, serviços e infraestruturas do país. A Somália é então caracterizada pela sua falta de centralização da autoridade política, vista como uma área de caos e perigo, colocando em evidência a sua condição de “*stateless*”, ou seja, como se o Estado da Somália tivesse deixado de existir. O caso da Somália serve de exemplo para o argumento do Aureo Toledo, doutor em Relações Internacionais, no texto “Estados Fracassados Enquanto Discurso Colonial”, quando este discute o viés comparativo e eurocêntrico do uso do termo “Estado Fracassado”. De acordo com o autor, os “Estados são identificados como falidos não pelo que são, e sim pelo que eles não são e deveriam ser.” (TOLEDO, p. 169, 2019).

Os discursos da comunidade internacional atribuem a irracionalidade ao “Outro” para construir a racionalidade dos atores externos representados como salvadores e condutores da ordem e da organização de uma sociedade disfuncional. Ao implementarem as práticas de construção da paz, os atores externos constituem um papel de salvadores do Estado Fracassado e salvadores de si mesmos, pois protegem seus papéis em uma ordem internacional em constante transformação (FERNANDEZ Y GARCIA, 2017).

Ao decorrer deste trabalho, identifica-se que os discursos de fragilidade são baseados em uma dicotomia entre Estados fortes e fracos, através de indicadores, rankings e listas produzidas por Organizações Internacionais que legitimam a intervenção em Estados frágeis. Estas questões serão desenvolvidas no primeiro capítulo, a partir de Revisão de Literatura. Argumento que a forma em que são feitas as categorizações de Estados Fracassados é uma

construção política baseada em uma realidade objetiva, além de reforçar o discurso colonial ao reproduzir hierarquias em questões de desigualdade e diferença. Assim, também se questiona a produção do conhecimento sobre “Estados Fracassados” e a sua própria utilidade analítica. No segundo capítulo, pretendo analisar como a produção de conhecimento e os discursos da comunidade internacional quanto a fragilidade estatal legitimam as intervenções para reconstrução da paz como respostas internacionais aos conflitos, e como as operações de reconstrução operam em uma lógica colonial. Para isso, será analisada a teoria do Internacionalismo Liberal, bem como outros aspectos do liberalismo como a Paz Liberal e a Paz Democrática, ambas em uma perspectiva crítica.

## 2 O FENÔMENO DOS “ESTADOS FRACASSADOS”

### 2.1 Revisão de Literatura sobre os “Estados Fracassados”

No campo das Relações Internacionais, o primeiro uso da categoria “Estado Fracassado” encontra-se no artigo dos ex-diplomatas Helman e Ratner em 1993, utilizado para descrever a situação de países que ao passarem por conflitos civis, crises econômicas e colapsos governamentais não são capazes de sustentarem sua soberania. Os países usados como exemplo têm situações muito distintas entre si, como o Haiti, a ex-Iugoslávia e a Somália. Dentre estes, os autores destacam o impacto negativo, derivado do aspecto humanitário, que a situação de Estados Fracassados acarretaria para o sistema internacional e apontam para a necessidade de desenvolver e implementar instituições específicas que evitem a expansão do problema. Por outro lado, o autor Jean-Germain Gros (1996) questiona o argumento utilizado por Helman e Ratner, ao apontar a impossibilidade de categorizar igualmente países tão distintos, apenas por terem em comum as suas estruturas de governo destruídas. Assim, a contribuição de Gros se deu pela ampliação da conceituação, acrescentando os termos “Estado Fantasma” (*Phantom States*), “Estado Anêmico” (*Anaemic States*) e “Estado Abortado” (*Aborted States*).

Foi na década de 90 que o debate sobre a fragilidade dos Estados ganhou seus primeiros estudos e reconhecimento tanto dentro da academia quanto na política. No meio político, o fracasso estatal acabou sendo englobado no debate da intervenção humanitária, com a adoção de conceitos nas práticas de intervenção, como as missões de manutenção da paz da ONU ou nas construção de Estado ou de nações (*state* ou *nationbuilding*). Em 1992, Madeleine Albright, então embaixadora dos Estados Unidos junto à ONU, usou da concepção do fracasso estatal para justificar a intervenção na Somália:

“The decision we must make is whether to pull up stakes and allow Somalia to fall back into the abyss or to stay the course and help lift the country and its people from the category of a failed state into that of an emerging democracy.” (Albright, “Yes, there’s a reason to be in Somalia”, 1992. Apud KRAUTHAMER, 1999)

Outro exemplo na área política foi em 1994, quando a CIA estabeleceu a “*State Failure Task Force*”, rebatizada em 2003 para “*Political Instability Task Force*”. A força-tarefa tinha como objetivo estudar os casos de fracasso estatal a partir de dados estatísticos sobre as condições sociopolíticas dos países, como por exemplo, conflitos civis, guerras revolucionárias ou étnicas, mudanças de regime ou genocídios. Já na academia, a década de 90 teve como destaque as produções de africanistas como Jeffrey Herbst, especialista em desenvolvimento político na



África, Christopher Clapham, editor do *Journal of Modern African Studies* de Cambridge, e Robert Jackson, estudioso da África pós-colonial. No entanto, no mesmo jeito que o conceito ganhou rápido uso no pós-Guerra Fria, este também perdeu sua notoriedade rapidamente a partir da metade da década de 90. A utilização do conceito de Estado Fracassado neste período só continuou a ser encontrada no ambiente político.

As produções acadêmicas relacionadas ao Estado Fracassado tiveram força novamente somente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Anteriormente, os estudos sobre o tema destacavam a dimensão humanitária do fracasso estatal, bem como o seu impacto regional, agora, diante de um novo cenário de ameaça à segurança internacional, havia uma comprovação empírica de que tais ameaças podem ter origem no interior dos Estados com capacidade para colocar em perigo as grandes potências. Assim, a discussão sobre os Estados Fracassados deslocava-se para o campo da segurança.

Acadêmicos que antes se dedicavam ao mesmo fenômeno dentro das discussões de intervenção, soberania e direitos humanos, agora passavam a focar diretamente no debate sobre os Estados Fracassados. Neste movimento de atração de pesquisadores, destaca-se Robert Rotberg, pesquisador da Universidade de Harvard, que já estudava países em desenvolvimento; Francis Fukuyama, que incluiu a percepção da ausência generalizada do Estado em seus estudos sobre a democracia liberal; e Rosa Brooks, jurista da Universidade da Virgínia.

A partir dos estudos quanto a fragilidade dos Estados, foram produzidas diversas taxonomias e conceituações para o Estado Fracassado. Em meio a literatura acadêmica, podemos identificar os seguintes termos: Estados fracos (*weak states*), Estados em colapso (*colapsing states*), Estados em vias de fracasso (*failing states*), Estados anárquicos (*anarchic states*), Estados fantasmas (*phantom states*), Estados miragem (*miragem states*), Estados anêmicos (*anaemic states*), Estados capturados (*captured states*), e por fim, Estados abortados (*aborted states*). Tais termos tiveram diferentes critérios como fundamentos para a sua produção, ora utilizou-se critérios normativos, ora positivos; alguns tomaram como base as características intrínsecas do Estado, outros suas consequências e evidências mostradas.

Apesar das variações de termos para definir a fragilidade estatal, bem como as diferentes explicações para as causas do fenômeno e as propostas de solução, há pressupostos por toda a literatura que nos permite encontrar uma unidade na discussão. Esses pressupostos formam o que Alex Gourevitch e Johnathan Hill chamaram de “teoria do Estado Fracassado” (GOUREVITCH, 2005; HILL, 2005), representando uma tentativa de definir seu objeto, e a busca de um corpo conceitual comum que serviria de base para interpretações ao observar o fenômeno da fragilidade estatal, bem como uma hipótese comum para a explicação.

A própria definição do termo Estado Fracassado é o primeiro pressuposto compartilhado dentro da literatura da fragilidade estatal: persiste a visão de que há países no Sistema Internacional que não possuem as condições empíricas que os caracterizam como Estados de fato, apesar de possuírem reconhecimento internacional (MONTEIRO, 2006). Robert Jackson foi quem estabeleceu o marco conceitual dessa noção, ao basear sua argumentação em uma tentativa de integrar duas definições do próprio conceito de “Estado”, interna e externa. Jackson argumenta que a concepção de Estado fracassado tem como fundamento a dualidade jurídico-empírica, ou seja, a existência legal do Estado para a comunidade internacional e a ausência ou fragilidade empírica do Estado internamente (JACKSON, 1990).

Os estudiosos da fragilidade do Estado buscavam, então, encontrar um conjunto de variáveis que poderiam explicar o fenômeno, e habilitar os analistas a antecipá-lo ou até mesmo revertê-lo. Na literatura do tema, o diagnóstico mais comum que podemos encontrar é o de que Estados fracassam pois não conseguem prover bens públicos para sua população, os motivos podem se basear na relutância das lideranças ou na ausência de instituições adequadas para tanto. Assim, a academia também apresenta possíveis soluções para o fenômeno: no primeiro diagnóstico, funcionaria a pressão internacional ou a intervenção para mudança de regime com a substituição da liderança que não assiste à população; no segundo, a resposta poderia ser pautada na cooperação para desenvolvimento, ou seja, na ajuda externa para recuperar ou criar instituições que restaurem a governança do Estado (TOLEDO, 2020).

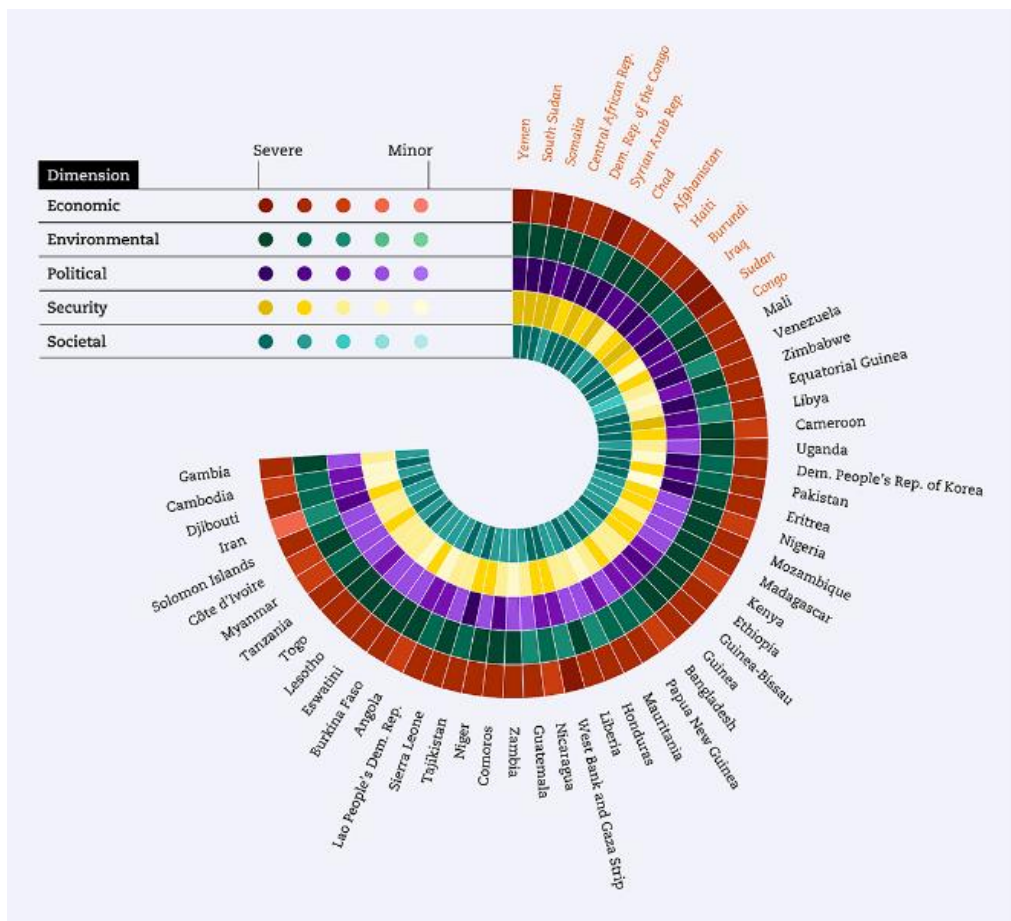
Ao construir um corpo teórico sobre fracasso estatal baseado na condição empírica de existência do Estado e na realização de funções entendidas como tipicamente estatais, levanta-se a questão de quais seriam tais funções que definem quais Estados são fracassados e quais são bem-sucedidos. De acordo com Toledo (2020), essa abordagem faz com que os Estados passem a ser compreendidos como “entidades com sistemas políticos relativamente uniformes e que buscam padrões de desenvolvimento comum” (TOLEDO, 2020, p. 169), em uma lógica de comparação eurocêntrica, ao considerar como ideal o modelo de Estado liberal do Ocidente. É neste modelo de Estado que se pauta a criação de índices de fragilidade estatal.

A ausência de definição consensual quanto a fragilidade do Estado também se aplica às definições de Organizações Políticas e de Instituições Internacionais. A definição desses atores têm grande importância pois, além da sua governança e influência internacional, também são estes que desenvolvem as pesquisas e os indicadores que categorizam os Estados como fracassados. O Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), por exemplo, define Estados Frágeis como “países onde o governo não pode ou não vai cumprir as funções essenciais do estado, como fornecer segurança e justiça em seu território e serviços

básicos para a maioria de seu povo” (DFID, 2005). Já a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) argumenta que os Estados Fracassados originam quando o desenvolvimento e a governança falham (USAID, 2005).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) caracteriza a fragilidade como “the combination of exposure to risk and insufficient coping capacities of the state, system and/or communities to manage, absorb or mitigate those risks” (OCDE, “States of Fragility, 2020). Em 2015, a OCDE, que já havia publicado relatórios sobre a fragilidade dos Estados anteriormente, implementou a plataforma “States of Fragility”, que propõe reunir todos os dados, informações, análises e evidências quanto a fragilidade e o desenvolvimento dos Estados, a partir de 44 indicadores divididos em 5 dimensões de fragilidade. De acordo com o conceito de fragilidade da OCDE, os fatores de risco e capacidade de enfrentamento foram considerados na seleção dos indicadores. O mais recente States of Fragility é o publicado em 2020, a Organização detectou a existência de 57 contextos frágeis, sendo 13 definidos como extremamente frágeis, como é o caso da Somália, do Iêmen e do Sudão do Sul.

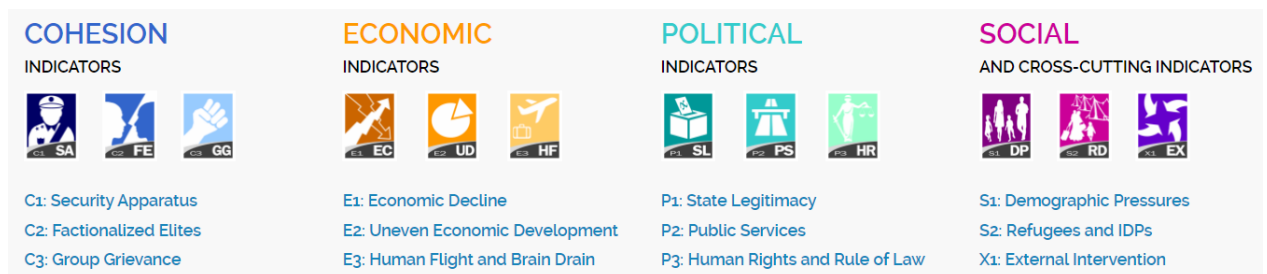
**GRÁFICO 1 – STATES OF FRAGILITY (2020)**



Fonte: OECD (2020), States of Fragility 2020, OECD Publishing, Paris.

A instituição americana não-governamental “Fund for Peace” (FFP), destinada à “prevenção da guerra e ao alívio das condições que causam a guerra”, adotou amplamente a ideia da segurança focada nas pessoas, ao invés dos Estados, na sua definição de fracasso estatal, utilizada na elaboração anual do “*Failed States Index*”. Este indicador é amplamente utilizado como referência sobre o fracasso estatal na academia e na política, pelos órgãos governamentais. Para chegar ao índice de cada país, a FFP utiliza doze indicadores, divididos em quatro grupos: Indicadores de Coesão, Econômicos, Políticos e Sociais.

### ILUSTRAÇÃO 1 – INDICADORES DO FRAGILE STATES INDEX 2021



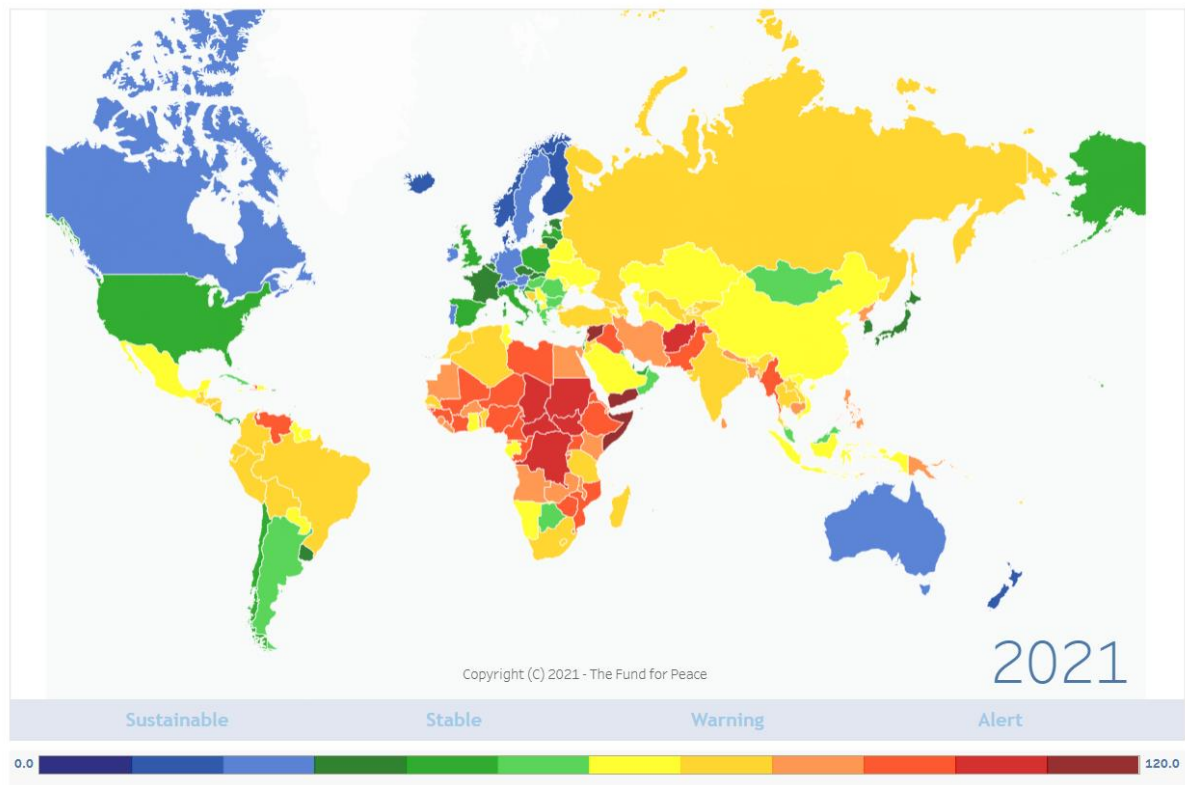
Fonte: Fund for Peace (2018).

O grupo de Coesão, em geral, engloba questões relacionadas à segurança. Os indicadores deste grupo consideram as ameaças à segurança de um Estado, a fragmentação das instituições estatais, e questionam se há leis democráticas e um sistema representativo. Ao avaliar um país, levanta as questões de monopólio do uso da força, a relação entre cidadania e segurança e a proliferação de armas. O segundo grupo “*Economic Indicators*” considera fatores relacionados ao declínio econômico dentro de um país, como a inflação, os níveis de pobreza e taxas de desemprego. Já o grupo de indicadores políticos avaliam a legitimidade do Estado, como sua representatividade e confiança da população nas instituições estatais, além da proteção dos direitos humanos fundamentais e a liberdade de expressão dos indivíduos. O quarto e último grupo tem um perfil mais interseccionado, pois, o primeiro indicador avalia questões demográficas, de saúde pública e alimentação, já o segundo, foca em medir os deslocamentos forçados e os refugiados, por fim, há o indicador de intervenção externa, que considera a influência e o impacto de atores externos no funcionamento do Estado.

A partir do “*Failed States Index*” evidencia-se o foco em questões mais vinculadas às concepções de segurança humana. Essa abordagem permite colocar países em contexto de crise política e econômica em uma posição elevada de fraqueza estatal. Países que dificilmente seriam considerados um Estado fracassado dentro dos padrões adotados por Jackson ou

Fukuyama, já que ainda mantem um controle efetivo sobre seu território. O índice criado pela Fund for Peace é bem aceito por pensadores liberais, uma vez que argumentam que o problema não está na ausência de poder estatal, mas na ausência de direitos dos indivíduos que o protejam de um Estado autoritário e controlador.

**GRÁFICO 2 – FRAGILE STATES INDEX (2021)**



Fonte: Fragile States Index, Fund for Peace (2021).

**TABELA 1 – FRAGILE STATES INDEX RANKING (2021)**

## Fragile States Index 2021

Select Year:

2021

Sort by Indicator: *Hover your mouse at the top of the column you wish to sort and click the sort button:*

Total



Alternate	Rank	Total												
Yemen	1st	111.7	9.4	10.0	9.4	9.8	7.7	6.7	9.9	9.8	9.7	9.8	9.8	9.7
Somalia	2nd	110.9	9.3	10.0	8.3	9.2	9.5	8.8	9.2	9.8	8.7	10.0	9.2	8.9
Syria	3rd	110.7	9.6	9.9	9.7	9.6	7.1	8.2	10.0	9.6	9.7	7.6	9.7	10.0
South Sudan	4th	109.4	9.7	9.2	8.8	9.2	8.9	6.7	9.5	10.0	8.7	9.5	9.9	9.3
Congo Democratic Republic	5th	108.4	8.6	9.5	9.4	8.5	8.5	6.8	9.2	9.8	9.2	9.8	10.0	9.1
Central African Republic	6th	107.0	8.0	9.7	8.1	8.5	9.6	6.6	9.0	10.0	9.3	8.9	9.7	9.6
Chad	7th	105.8	8.9	9.5	8.0	8.6	8.7	7.9	9.4	9.8	8.2	9.6	9.3	7.9
Sudan	8th	105.2	8.1	9.1	9.5	9.1	8.3	7.7	8.8	8.8	8.6	9.1	9.4	8.7
Afghanistan	9th	102.1	10.0	8.6	7.2	9.2	8.1	7.0	8.7	9.8	7.4	9.0	8.8	8.3
Zimbabwe	10th	99.1	8.6	10.0	6.1	9.4	7.7	7.1	8.8	9.0	8.0	9.3	8.2	6.9
Ethiopia	11th	99.0	8.4	9.2	9.5	5.9	6.7	6.6	8.8	8.9	8.4	9.4	9.1	8.1
Nigeria	12th	98.0	8.8	9.6	8.8	8.6	7.7	6.5	8.4	9.3	8.7	9.3	6.6	5.7
Haiti	13th	97.5	6.6	9.6	5.3	8.9	9.2	8.1	8.8	9.6	7.1	8.2	7.1	9.0
Guinea	14th	97.4	8.0	9.9	9.3	8.2	7.3	6.5	10.0	9.5	6.9	8.6	7.0	6.2
Cameroon	15th	97.2	8.3	9.3	8.7	7.0	7.6	7.1	9.0	8.6	7.5	8.8	8.3	7.0
Burundi	16th	97.1	8.0	8.2	7.3	8.8	7.2	5.6	9.3	7.9	9.2	9.2	8.2	8.2
Libya	17th	97.0	9.6	9.4	7.5	9.6	5.6	5.4	9.9	7.4	9.1	5.9	7.7	9.9
Eritrea	17th	97.0	6.2	8.4	8.3	7.7	8.3	8.6	9.6	8.3	8.9	8.2	7.4	7.1
Mali	19th	96.6	9.6	6.2	8.1	7.5	7.2	7.9	7.5	9.1	7.4	8.7	8.1	9.3
Iraq	20th	96.2	7.9	9.6	8.2	6.9	6.1	6.5	8.8	8.9	8.1	8.4	8.3	8.5
Niger	21st	96.0	8.9	9.3	7.5	6.8	7.8	7.0	7.1	9.7	7.1	8.8	8.5	7.5
Mozambique	22nd	93.9	7.3	6.6	5.8	8.3	9.2	7.3	7.0	9.9	7.4	9.8	7.7	7.6
Myanmar	23rd	93.8	8.9	8.3	9.9	4.8	7.1	6.5	8.1	8.9	9.1	6.3	8.8	7.1
Uganda	24th	92.9	6.9	8.9	7.8	6.2	7.0	6.7	8.4	8.0	7.4	9.2	9.1	7.3
Venezuela	25th	92.6	7.3	9.3	7.0	9.8	6.7	6.5	9.5	8.9	9.1	6.5	6.3	5.7
Congo Republic	26th	92.4	7.0	6.7	8.4	9.0	8.1	6.8	9.1	8.9	7.8	8.0	6.5	6.1
Guinea Bissau	27th	92.0	7.7	9.6	4.3	7.6	9.3	6.9	8.9	9.0	6.6	8.6	6.1	7.4
Cote d'Ivoire	28th	90.7	7.2	9.6	7.3	6.6	7.7	6.4	7.7	8.4	7.1	8.3	6.6	7.8
Pakistan	29th	90.5	7.9	9.0	8.8	7.1	5.3	6.2	7.3	8.0	7.3	7.9	7.5	8.2
North Korea	30th	90.0	8.0	8.8	5.2	8.9	7.3	3.8	9.9	8.6	9.4	7.1	3.8	9.2

Fonte: Fragile States Index, Fund for Peace (2021).

Persiste, dentro da literatura, a visão de que certos países, apesar de serem reconhecidos legalmente como Estados, não possuem as condições e as características ideais para serem definidos como Estados, colocando-os em uma condição de anarquia ou caos, que pode ser político, social e econômico. A ideia de anarquia se torna importante, pois revela outro pressuposto comum à literatura sobre o fracasso estatal, no que diz respeito à explicação desse

fenômeno: a artificialidade do Estado fracassado enquanto Estado. Os Estados fracassados são percebidos como artificiais, pois o que lhes garante a existência é o reconhecimento da sociedade internacional, visto a ausência do Estado no empírico. Ou seja, a artificialidade é devido ao fracasso em alcançar o padrão de Estado ocidental, por consequência, o Estado assume uma condição anárquica (GOUREVITCH, 2005).

Na literatura da fragilidade estatal, a artificialidade do Estado é tida como um fenômeno típico da descolonização. As argumentações dos autores se dividem em quatro concepções distintas, porém, todos partem do mesmo marco histórico para conduzir a lógica de seus pensamentos: a descolonização e a concessão de independência aos povos colonizados no contexto da Guerra Fria. A primeira concepção quanto a artificialidade do Estado, presente em grande parte da literatura, como no artigo de Jackson e Rosberg (1982) e nas ideias de John Hutchinson (2003) e John Smith (2004), é pautada pela ideia de que as fronteiras dos Estados pós-coloniais não refletem as fronteiras sociopolíticas e a realidade étnica dos povos colonizados, mas são demarcações feitas durante o domínio imperial, impedindo com que o Estado. As fronteiras traçadas nos Estados africanos são os exemplos mais comumente usados, porém, podemos observar a mesma noção na Europa com a descolonização dos impérios Austro-Húngaros e na Ásia com os impérios europeus e soviéticos. Tal concepção está ligada à teoria de formação do Estado, onde o senso de nacionalidade e a identidade étnica não somente são componentes necessários para a formação de um Estado, como o Estado é construído sobre estes.

A segunda concepção é encontrada na literatura a partir dos estudos de teóricos como Charles Tilly e Michael Mann. Estes autores sustentam que a artificialidade dos Estados Pós-Coloniais se deve à ausência de um sentimento nacional, dado como componente natural do Estado, que sustenta e legitima o Estado. Para Charles Tilly (1990), a guerra é entendida como o principal motivador da formação do Estado ocidental: “a guerra fez o Estado, e o Estado fez a guerra. (Apud HERBST, 1990, p. 117)” Neste pensamento, a guerra estimula o desenvolvimento de um aparato militar que garante a proteção nacional e oferece uma legitimação do papel do Estado na sociedade. Os Estados pós-coloniais, nesta literatura, fracassaram pois não replicaram, durante sua formação, “regras históricas”, que formaram o Estado moderno no ocidente, como o envolvimento em guerras em proteção à sua existência em frente à grupos externos (THIES, 2004).

A terceira concepção de artificialidade na literatura argumenta que o fracasso estatal é resultado da interrupção do desenvolvimento civilizatório, com a mobilização internacional

pela descolonização no pós-Segunda Guerra. Essa parte da literatura perpetua a visão do colonialismo como uma missão civilizadora, ou *mission civilizatrice*. Assim, os impérios coloniais tinham como objetivo desenvolver o modelo estatal ocidental sobre os povos colonizados, criando e solidificando suas instituições, ensinando as boas práticas governamentais, preparando-os para a sua independência e a inserção destes no cenário internacional (FERRO, 1996). Este era o “fardo do homem branco.”

Por outro lado, a quarta e última concepção oferece uma visão distinta quanto o papel da colonização. Essa abordagem argumenta que a artificialidade dos Estados não tem sua origem na descolonização abrupta que deixou os Estados pós-coloniais à própria sorte, totalmente desamparados, mas que a artificialidade está na imposição de um modelo específico de organização social, ou seja, o Estado ocidental, em sociedades que historicamente possuem culturas políticas diferentes. Desta maneira, a categorização de um Estado pós-colonial como Estado Fracassado a partir do modelo de Estado ocidental, serve como justificativa para que tais Estados sejam dominados politicamente e economicamente por países e atores internacionais do Ocidente. O teórico Johnathan Hill (2005), argumenta que, assim como os colonizadores do continente africano dos séculos XVIII e XIX, as análises de fracasso estatal constituem a identidade de sociedades africanas em relação às sociedades ocidentais, atribuindo características negativas às africanas e positivas às ocidentais. Estados pós-coloniais fracassaram, pois não desenvolveram características em sua construção que são típicas dos Estados ocidentais.

Ao interrogarmos os fundamentos da caracterização dada aos “Estados Fracassados”, é possível tensionar as práticas políticas direcionadas a tais países, sobretudo políticas como reconstrução de Estados. Questiona-se a produção do conhecimento sobre “Estados Fracassados”, bem como a própria utilidade analítica deste último. O desempenho de países ditos fracassados é julgado a partir da experiência de desenvolvimento político e econômico ocidental. A acadêmica Isabel Rocha de Siqueira (2014) faz uma importante contribuição ao estudo da produção de conhecimento sobre os Estados Fracassados ao argumentar que a categorização da fragilidade estatal mediante indicadores é em si mesma uma construção política que nos leva a compreender uma dita realidade objetiva, e não apenas um produto imparcial de coleta de dados e proposta de formalização de modelos.

Ao longo desta seção do primeiro capítulo, observamos que a discussão teórica e metodológica dos Estados Fracassados intersecciona as dimensões políticas e acadêmicas, tornando-se importante em ambos os debates. Na seção a seguir, procuro desenvolver como a noção de Estados Fracassados ditou a ação de política externa dos Estados Unidos, ao se



constituir como uma ameaça à segurança nacional do país pós-atentado no 11 de setembro de 2001. As ações políticas e, principalmente, os discursos produzidos por *policy makers* dos EUA, foram fundamentadas em uma dicotomia entre Estados fortes e fracos, utilizando-se do fenômeno para legitimar as intervenções para reconstrução da paz como respostas internacionais aos conflitos.

## 2.2 Os “Estados Fracassados” na ação política dos Estados Unidos

Os ataques terroristas realizados no 11 de setembro de 2001, mudaram significativamente a política externa dos Estados Unidos devido ao foco dado às ameaças à segurança nacional do país, e conseqüentemente, à segurança da comunidade internacional como um todo. Essas ameaças têm sua origem no potencial nexos entre fracasso estatal e a operação de grupos terroristas. A ligação com o atentado fez do Afeganistão o novo alvo dos EUA, imediatamente o país foi classificado como um “Estado Fracassado”, como justificado por Bush: o Afeganistão tinha sido “sequestrado pelas forças do Talibã”, não conseguindo manter um monopólio sobre os meios de violência no Estado (BUSH, 2003).

A discussão da fragilidade do Estado, ao intersectar tanto a academia quanto o mundo político, teve grande peso no debate político estadunidense após os atentados de 11 de setembro. A administração de George Bush mudou o curso dramaticamente, agora, tinha-se como base as Estratégias de Segurança Nacional, lançadas no ano seguinte aos ataques terroristas. O aspecto central da resposta dos EUA ao terrorismo estava na ideia de que “the lack of freedom in one state endangers the peace and freedom of others, and failed states are a refuge and breeding ground of extremism” (*National Intelligence Strategy of United States of America*, 2005, p.8), ou seja, os órgãos de Segurança Nacional colocaram os Estados Fracassados no centro da discussão como perpetuadores do terrorismo, guiando a política externa dos EUA para “expand[ing] the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy” (BUSH, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, p.21). O papel dos Estados Unidos seria ajudar a estabelecer instituições de segurança, sistemas de justiça e eleitorais nos Estados Fracassados.

Com a Doutrina Bush, a “preempção”, ou seja, a intervenção preventiva no menor sinal de ameaça à segurança nacional do país, foi legitimada a partir dessa lógica, onde os EUA tornavam o mundo não apenas mais seguro, mas melhor, ao expandir os ideais de democracia e sustentar pacificamente os Estados democráticos. Assim, a intervenção era justificada quando um Estado estava em sua artificialidade, não cumprindo suas responsabilidades para com a comunidade internacional, ao não ter capacidade de prover bens públicos e assegurar os direitos

de sua população. Essa concepção nos remete aos anos 1970 e 80, onde a ideia de “projeto civilizacional” baseado na noção cosmopolita de um sujeito humano universal do liberalismo, teve importante papel ao patrocinar e racionalizar intervenções em nome dos direitos humanos e da democracia. Assim, a intervenção, ainda que justificada pela segurança nacional dos EUA e a manutenção da ordem global, também assumia um caráter de exportação da democracia ocidental liberal.

Atrelado à ideia de que a democracia liberal previne guerras e o fracasso estatal, além do modelo de Estado democrático representar pleno desenvolvimento civilizatório, os discursos do George Bush apontavam para a utilização de armamentos tecnológicos por parte dos Estados Fracassados, como um perigo da junção do radicalismo e da tecnologia. Como afirmado por Bush em 2002, a utilização equivocada de armamentos tecnológicos poderiam resultar em problemas de segurança internacional.

“A ameaça mais grave à liberdade jaz na encruzilhada entre o radicalismo e a tecnologia. Quando o desenvolvimento de armas químicas, biológicas e nucleares se encontra com a tecnologia para construção de mísseis balísticos até mesmo estados fracos e pequenos grupos podem conseguir uma enorme capacidade para atacar grandes nações.” (BUSH, 2002, p. 13)

Assim, os discursos políticos dos EUA reforçavam a ameaça dos Estados Fracassados a partir de uma dicotomia entre Estados fortes e fracos, mais uma vez, evidencia-se a comparação com os casos ditos de sucesso. Determina-se que certos atores fazem o uso adequado de armamentos, enquanto outros os utilizam de forma inapropriada, para ataque, por estarem em uma condição menos civilizatória que a de países desenvolvidos e democráticos.

É possível encontrarmos duas designações de Estados dentro das Estratégias de Segurança Nacional lançadas no ano seguinte aos ataques no governo Bush: a primeira é conhecida como “Estados párias” (rogue states) e a segunda “Estados Fracassados” (Failed States). Os Estados Párias tiveram sua relevância ainda na década de 1980, e se diferem da concepção dada a segunda “Estados Fracassados” em questões características comportamentais. Bush retrata os Estados Párias como uma ameaça à segurança pois estes não demonstram nenhuma preocupação com o direito internacional, estão determinados a adquirir armas de destruição em massa para atingir seus objetivos violentos e que rejeitam qualquer direito básico humano, por fim, “odeiam os EUA e tudo o que ele representa” (BUSH, 2002, p. 13). A caracterização comportamental é o traço definidor dos Estados Párias, vistos como irracionais e perpetuadores de comportamentos desviantes da norma internacional. Enquanto isso, os Estados Fracassados são definidos a partir da ausência de determinados atributos do Estado considerados essenciais.

“Os eventos de 11 de setembro de 2001 nos ensinaram que estados fracos, como o Afeganistão, podem se tornar uma ameaça tão grande aos nossos interesses nacionais como as potências de outrora. Pobreza não transforma os pobres em terroristas e assassinos. Contudo, pobreza, instituições fracas e corrupção podem deixar estados fracos vulneráveis às redes terroristas e cartéis de drogas que operam dentro de suas fronteiras.” (BUSH, 2002, p. 2)

A partir das designações de Estados Párias e Estados Fracassados feitas pelos Estados Unidos, duas direções são vistas como possíveis para a resolução da fragilidade. Se a ameaça tem origem em um governo desviante das normas internacionais e suas ações são vistas como irracionais, abre a possibilidade para o uso da força como forma de solução do problema dos Estados Párias, seja em pressão diplomática, ou até mesmo, intervenções militares para mudança de regime. Já na questão dos Estados Fracassados, tendo o mau funcionamento institucional como a origem do problema, não se aplicariam sanções ou constrangimentos de práticas, mas, abre-se a possibilidade de resolução por meio de práticas de reconstrução da paz e do Estado, a partir de políticas de *capacity-building*. Essa alternativa se fundamenta nas ações de fortalecimento do Estado, criando e estabelecendo instituições, reformando setores e departamentos, para que o Estado volte a ter sua capacidade de governança, como atribuído pela USAID em 2005:

“Estados fracos tendem a serem os vetores de forças desestabilizadoras, manifestando o lado sombrio da globalização e apresentando-se como um grande desafio para a segurança nacional. O fenômeno dos estados fracos ou falidos não é novo, mas a necessidade de se resolver tal fraqueza é mais urgente do que nunca. (...) A estratégia [do governo dos EUA] reconhece que a raiz da ameaça à segurança nacional dos EUA e da comunidade internacional como um todo é a falta de desenvolvimento, que não pode ser resolvida apenas por meios militares e diplomáticos. (USAID, 2005, p. 5)

A produção de conhecimento dos EUA sobre os Estados Fracassados se destacou nos relatórios de pesquisa e estratégias desenvolvidas pela USAID (2005). Tendo como objetivo definir quais medidas devem ser tomadas e mensurar o sucesso e o fracasso dessas ações, a USAID, mapeou as dimensões e instituições fundamentais para a explicação do fenômeno e reuniu os dados necessários para identificar os países em condições de fragilidade estatal. O documento produzido relata seis possíveis causas para a perda de efetividade e legitimidade de tais Estados, sendo estes: o colapso democrático, transições ou reformas em Estados autoritários, corrupção no governo, rebeliões regionais ou guerrilhas, conflito étnico ou genocídio e por fim, colapso econômico.

A discussão do tema da fragilidade estatal na política dos Estados Unidos não teve seu fim com a administração Bush, há desenvolvimento do debate nos governos posteriores como o de Barack Obama. Durante o governo do democrata, a fragilidade estatal ainda é vista como um problema de segurança internacional, como descrito na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA publicada em 2010, ainda que o peso político do termo “Estados Fracassados” tenha sido menor que durante o governo de Bush. Muito se deve as dificuldades enfrentadas pelos EUA e Organizações Internacionais na estabilização do Afeganistão e Iraque e pela perda de peso político da ideia de “Estados Fracassados”. Essa tendência se aprofunda na administração Trump. Em sua primeira campanha presidencial, Trump anuncia que não manterá os EUA em “guerras sem fim”, o que é questionado, visto que durante seu mandato tenha expandido ainda mais a presença militar estadunidense em conflitos, conforme estudos de MacDonald e Parent (2019). Diferentemente dos governos anteriores, as Estratégias de Segurança Nacional dos EUA quando governado pelo então presidente Donald Trump, retratam o tema da fragilidade estatal apenas uma vez, não sendo associado a temas de segurança internacional (TRUMP, 2017).

O papel dos Estados Unidos frente aos ditos “Estados Fracassados” se concentraria no auxílio na aquisição de competências consideradas necessárias na governança do Estado, que o capacitem para prover bens públicos e assegurar direitos básicos de sua população. Os EUA, ao avaliar a fragilidade estatal enquanto um problema técnico, uma vez que a solução seria a reforma nas estruturas institucionais dos Estados, indica em seus discursos quais instituições deveriam preencher os “Estados Fracassados” e quais seriam as tarefas para que esta transposição institucional fosse bem-sucedida. As tarefas norte-americanas são definidas de acordo com o quadro traçado pelo George Bush:

“[alguns governos], não possuem as capacidades militares, de inteligência e de imposição do estado de direito para afirmar efetivo controle sobre o território. Depois do 11 de setembro redobramos nossos esforços para desenvolver programas que os ajudem a angariar as capacidades necessárias para combater o terrorismo mediante meios variáveis, incluindo legislação eficiente, assistência técnica, novas formas de inteligência e treinamento militar e civil” (Bush, 2003, p. 20)

Conclui-se então, a partir do diagnóstico apresentado, que no âmbito discursivo há a representação de um problema de natureza técnica, que demanda a ajuda externa para que sua resolução seja bem-sucedida. No âmbito político, há, em última instância, a construção da legitimação para intervenções militares nos Estados ditos fracassados. A estratégia de ações políticas voltadas aos Estados Fracassados, agora não assumia um aspecto de combate assertivo

como utilizado para conter os Estados Párias, mas assume-se uma característica de reconstrução de Estados, onde o intuito seria capacitar o país a cumprir as funções pressupostas a um governo ideal. O próximo capítulo pretende trazer a discussão da implementação de práticas de reconstrução dos Estados (*statebuilding* e *peacebuilding*) a partir de uma perspectiva crítica da Teoria Liberal das Relações Internacionais. Discute-se como os atores externos constituem um papel de salvadores do Estado Fracassado e salvadores de si mesmos, ao buscarem proteger seus papéis no sistema internacional e como o discurso dominante que legitima as operações de construção da paz produzem binários coloniais e essencialismos, identificando o Estado Fracassado como o “Outro”, violento, atrasado, primitivo e fracassado.

### 3 AS PRÁTICAS DE RECONSTRUÇÃO EM “ESTADOS FRACASSADOS”

#### 3.1 As intervenções e o Internacionalismo Liberal

Antes do estabelecimento da Carta das Nações Unidas (UN Charter), a intervenção era uma prática abertamente subjetiva, ou seja, os Estados justificavam suas intervenções em bases morais ou declaravam autodefesa, e quando havia uma ausência de ambas justificativas, a intervenção era meramente uma função da *realpolitik* (BELLAMY, 2006). Somente a partir do século XIX o direito internacional evoluiu nas tentativas de estabelecimento de normas internacionais quanto a soberania e a intervenção. Apesar de normas jurídicas e morais estabelecidas, como o Tratado de Vestfália, todas eram inerentemente fracas e baseadas em uma visão hierárquica dos Estados e da própria humanidade. Ademais, enquanto os princípios básicos de inviolabilidade da soberania foram promovidos entre os Estados europeus, essas normas claramente não se estenderam ao mundo fora do Ocidente. De acordo com William Bain (2003), fora da Europa existia uma “*terra nullis*” onde os povos careciam dos padrões de civilização para terem direito à soberania e à não-intervenção.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) no pós-Segunda Guerra, a Carta das Nações Unidas estabeleceu um quadro legal com regras específicas quanto a soberania, a intervenção e o uso da força para todos os países signatários. A estrutura da ONU criou um espaço normativo limitado no qual os Estados poderiam debater quanto à uma intervenção real ou eminente, porém, agora com limites no espaço de discordância e de justificativas. Contudo, apesar de tais esforços clarearem a base legal, a prática da intervenção continuou controversa e sujeita à influência do poder dos Estados fortes.

Partindo da leitura de Gramsci, o acadêmico Rodrigo Amaral (2022) argumenta que “a prática intervencionista como ação hegemônica é organizada a partir dos objetivos de poder dos atores intervenientes” (p. 113). Podemos relacionar esta perspectiva neogramsciana, em que o ator hegemônico estaria no topo da hierarquia da ordem internacional, com o argumento de Rob Shilliam (2013), sob a lente colonial. De acordo com Rob, a intervenção é uma tecnologia distinta do domínio colonial moderno, erguendo e policiando a diferença entre entidades soberanas e quase soberanas por meio de um padrão de civilização.

Para os teóricos realistas das Relações Internacionais, a intervenção é inevitável. No campo clássico do realismo, atribui-se a causa à natureza humana e ao impulso inerente em adquirir mais recursos, enquanto para os neorrealistas, como Mearsheimer, os Estados existem em uma condição de anarquia internacional, onde são obrigados a se comportarem de acordo com seus

interesses nacionais e na noção de autodefesa. Nesta abordagem, os Estados, por não serem atores morais, têm suas intervenções motivadas pela distribuição de poder.

Em contraste, os teóricos liberais argumentam que os Estados agem de acordo com ideais e valores. Ou seja, teóricos como Keohane e Nye, ao invés de entenderem o objetivo do Estado como a maximização de seus interesses, entendem que a segurança deste depende da proliferação de certas ideias, valores e normas. Tal concepção fundamenta a teoria da paz democrática, onde Estados que partilham valores semelhantes como a democracia, não entram em guerra pois partilham de uma ideologia comum. No entanto, Walzer (2011) nos atenta à diferença significativa entre o liberalismo clássico e a visão de internacionalismo liberal que defende um quadro justificativo mais expansivo para a intervenção.

Ao falarmos de intervenção, dificilmente desvinculamos sua definição e uso do liberalismo, visto que, quando aplicado ao internacional, o liberalismo tem sido utilizado para apoio da autodeterminação e da aplicação universal da soberania. O liberalismo teve importante papel ao promover o “projeto civilizacional” baseado em sua noção cosmopolita de um sujeito humano universal, patrocinando e racionalizando as intervenções em nome dos direitos humanos e da democracia (DODGE, 2013). Assim, tendo como princípios fundamentais a exportação da democracia e o livre mercado como o modelo de governança a ser seguido pelas sociedades em todo o mundo, o internacionalismo liberal se sustentou por uma premissa de que ao construir Estados, se construía também a paz.

A visão liberal atribui importância às instituições internacionais, pois tais órgãos são capazes de normatizar o comportamento dos Estados. Nesta abordagem, a intervenção ocorre em casos em que há uma dramática disjunção entre os valores aderidos pelos Estados e um evento, como guerras e conflitos, que estimula a intervenção. Como explicitado na Agenda para a Paz pelo secretário-geral da ONU, Boutros-Ghali, em 1995, uma resposta à insegurança emergente do fracasso estatal era "o restabelecimento de um governo eficaz."

O desenvolvimento do internacionalismo liberal, fundamentado na concepção de mundo hegemônica, possibilitou a promoção de valores liberais associada às práticas intervencionais dos EUA, desde o final do século XIX. Apesar do fracasso de Woodrow Wilson com a “Liga das Nações” e os “Quatorze Pontos de Wilson”, existe um evidente legado wilsoniano para as relações internacionais, mais especificamente na promoção global da concepção de mundo dos Estados Unidos. A narrativa criada por Wilson e fundamentada no Tratado de Versalhes (1919) responsabilizaria as potências internacionais pela condução do processo civilizatório de povos que ainda não estavam preparados para alcançar a sua autonomia. Assim foi com potências como as da França e da Grã-Bretanha, que ligadas à sua responsabilidade civilizacional,

reconstruíram as estruturas de poder no norte da África e Oriente Médio, mantendo-se como forças coloniais indiretas.

De acordo com Amaral (2022), o “Momento Wilsoniano” inspirou uma nova forma intrusiva internacional, com uma agenda focada na busca por uma ordem global institucionalmente organizada que promovesse a paz de maneira coletiva. O que justificaria a interferência em Estados Fracassados que não possuem a capacidade de se enquadrar na ordem política democrática e na economia liberal. Para Wilson, partindo da ideia de que os Estados pós-coloniais não eram capazes de governarem a si mesmos, estes só alcançariam a autodeterminação ao passar por reformas e processos institucionais e legais, que deveriam ser conduzidos pelos Estados fortes, que detém capacidade para tanto. Desta maneira, Amaral (2022) destaca que o colonialismo assumiria uma nova roupagem sobre os auspícios provisórios e civilizacionais.

### 3.2 As práticas de reconstrução e a lógica colonial

A responsabilidade dos Estados frente à promoção e construção da paz e a prevenção de conflitos consolidou-se no termo “*Responsability to Protect (R2P)*” utilizado pela primeira vez em 2001 em um relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (ICISS), subsidiada pelo governo canadense. Com o R2P, a responsabilidade de intervir parecia se converter em um dever por parte da sociedade internacional. Desde 2005, a R2P tornou-se uma norma internacional estabelecida, reafirmada na Assembleia Geral da ONU e incorporada em mais de seis resoluções do Conselho de Segurança (CSNU) e vinte e cinco resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Em primeiro momento, as práticas de *Peacebuilding* (construção da paz) e *Statebuilding* (construção do Estado) foram partes integrais do R2P. O ICISS argumentou em seu relatório de 2001 que uma construção da paz efetiva era parte crucial da agenda do R2P, que tinha como princípio três elementos: a responsabilidade de prevenir, responsabilidade de reagir e responsabilidade de reconstruir. Tais elementos dialogam com uma interpretação das fases do conflito: pré, durante e pós-conflito (MARCONI, 2015).

Em um Estado pós-conflito, seria responsabilidade dos atores “vencedores” reconstruir a paz e suas capacidades, retornando a ordem das estruturas de poder e instituições políticas para que novos conflitos sejam prevenidos. Assim, a reconstrução é base dos princípios de justiça pós-guerra, ou em latim “*jus post bellum*”. Essa categoria, concebida pela teoria liberal, é analisada por Amaral (2022) ao escrever sobre a intervenção e presença dos EUA no Afeganistão. O *jus post bellum* assume um caráter normativo que auxilia o exercício de busca por legitimidade para intervenções transformativas, podendo servir como meio para os interesses de poder dos



Estados. Na perspectiva da teoria liberal dos estudos da paz, é reproduzida uma narrativa de responsabilidade humanitária dos atores internacionais que justifica as intervenções em Estados-pós conflitos categorizados como “Fracassados”.

A partir da Segunda Guerra Mundial são desenvolvidos mecanismos de reconstrução que podem ser vistos como uma expressão prática entre as justificativas morais para promover justiça pós-conflito e as intencionalidades de poder, como: o *peacebuilding*, o *statebuilding* e o *nation-building*. Ambas as práticas serão abordadas neste capítulo, respectivamente, trazendo seus objetivos tanto na teoria quanto na prática, as críticas à teoria liberal e a relação da reconstrução com a problemática dos Estados Fracassados, bem como a promoção de uma concepção de mundo liberal e ocidental, como um modelo a ser disseminado globalmente.

Assim como no tema da fragilidade do Estado, não há definição aceita universalmente de *peacebuilding*. De acordo com a ONU, o objetivo geral das operações de *peacebuilding* é “to identify and support structures that will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict” (UN, 1992, p. 46). As práticas de reconstrução da paz iriam além da intervenção de uma crise, mas teriam como foco desenvolver e construir, a longo prazo, instituições e estruturas de governança, por exemplo, com a introdução de eleições democráticas, programas de comercialização e reformas constitucionais e judiciais. Assim, a construção da paz, estava intimamente associada ao liberalismo, pois se baseava em uma visão de mundo liberal, projetada para estabelecer instituições liberais em sociedade pós-conflitos e a seguir atores liberais.

Os esforços de construção da paz, no entanto, demonstram que assistir aos Estados pós-conflito de acordo com os objetivos estabelecidos, é mais fácil dizer do que fazer. O acadêmico Roland Paris analisou a primeira geração das construções de paz na década de 90 e observou que três foram os resultados diferentes: primeiro, no caso da Angola, Ruanda, Camboja, Libéria e Bósnia, a rápida introdução de eleições democráticas resultou em novos combates e aumentou os conflitos existentes; segundo, exemplificando com os casos da Croácia e Moçambique, os conflitos tiveram seu fim apenas com a retirada das partes externas (Sérvia e África do Sul), e não com a introdução de instituições liberais; terceiro e último resultado, com os casos de Moçambique, Guatemala, Nicarágua e El Salvador, a imposição da liberalização econômica resultou no aumento da pobreza e da desigualdade, conseqüentemente estimulando a violência criminal, reproduzindo as próprias causas do conflito originalmente (PARIS, 2004).

Os fracassos dessas operações de construção de paz foram atribuídos à falta de condições prévias nos Estados para o funcionamento da democracia e do mercado liberal. As justificativas remetiam ao problema dos Estados Fracassados, com o argumento de que tais Estados não

possuíam capacidade estatal, estruturas econômicas racionais e uma ordem social e política estável. Essa lógica foi reproduzida também por atores liberais como o Banco Mundial, que argumentou que seu programa de liberalização econômica falhou devido a falta de boa governança, corrupção e as barreiras apresentadas pela cultura tradicional. Assim, os Estados Fracassados precisavam de uma reconstrução global em todos os aspectos da sociedade. Em suma, o *peacebuilding* tornou-se *statebuilding* (RICHMOND, 2018).

De acordo com Richmond (2014), as práticas de *statebuilding* também estão dentro do processo da construção da paz, mas têm como foco a reconstrução das capacidades do Estado, como o estabelecimento de um monopólio estatal sobre os meios de violência e na reestruturação do Estado de direito. Analisando o modelo norte-americano de reconstrução, tais práticas devem ser compreendidas para além do *statebuilding*, mas aprofundadas no conceito de construção de nação, ou *nation-building*. Para Amaral (2022), destaca-se a reconstrução como lógica prática e ideológica nas intervenções dos EUA. As práticas de construção da nação definidas como “*nation-building*” são de caráter específico das ações políticas dos EUA. O *nation-building* não se limita apenas às reformas da estrutura do Estado, mas também é transformador da concepção de mundo do Estado Fracassado. Ou seja, as práticas de *nation-building*, para os Estados Unidos, assumiam o objetivo de implantar novos valores e ideais liberais, esperados em Estados que compõe a “Nova Ordem Mundial”, em Estados *outsiders*. Tais práticas são tidas como princípio norteador das ações dos EUA na reconstrução e desenvolvimento de Estados.

O princípio de reconstrução, não só utilizado como ferramenta intervencionista, foi incorporado em princípios normativos da comunidade internacional, como por exemplo, na OCDE, colocado como um dos pilares fundamentais para a promoção do desenvolvimento e da segurança nas relações internacionais (OCDE, 2010). Tal princípio pode ser visto nas intervenções de reconstrução na Somália, Haiti, Bósnia e Afeganistão, que tiveram como objetivo a reconstrução voltada à dimensão social, política e econômica a partir da nova concepção de mundo liberal.

As práticas de *statebuilding* foram aplicadas, por exemplo, no Kosovo, Timor-Leste e Serra Leoa. Porém, esta segunda geração das operações de construção, além de enfrentarem dificuldades com seus custos, por serem maiores e mais difíceis de serem apoiadas pelo público democrático dos Estados liberais, também foi marcada pelos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. O foco dos Estados liberais deslocou-se para a segurança nacional e os recursos foram afetados pelas guerras aos novos alvos da comunidade internacional: o Afeganistão, e mais tarde, o Iraque. Os discursos de potências como EUA e

Inglaterra, e de organizações internacionais como a ONU, apontavam que tanto o Afeganistão quanto o Iraque precisavam ser reconstruídos, a ordem precisava ser imposta, para que assim deixassem de ser uma ameaça ao sistema internacional. Os EUA, em seu esforço para transformar os “ilegítimos” e “deficientes” Estados que estavam agora sobre seu controle, olharam não apenas para o neoliberalismo mas para a abordagem dominante na resolução de conflitos e reconstrução de Estados, o *peacebuilding* liberal (DODGE, 2013).

Assim, as intervenções foram legitimadas não somente com base na necessidade de resolver um problema de segurança, mas também como um meio para atingir os objetivos transformadores a longo prazo nas fases de pós-intervenção, principalmente na questão da fragilidade estatal. Conforme argumentado por Chris Reus-Smit (2013), a prática da intervenção envolve a reconfiguração de identidades, instituições e entidade política por outra. A intervenção tem como objetivo amplo a mudança e a transformação de outros espaços políticos sociais. Desta maneira, as práticas de reconstrução foram impulsionadas pela ideologia dos Estados Fracassados ao se apresentarem como sua solução.

Lemay-Hébert e Mathieu afirmam que a fragilidade do Estado está vinculada às intervenções de reconstrução, tanto em teoria quanto em prática. Isso porque os discursos da fragilidade modelam as respostas aos conflitos e as ações políticas de solução. A maneira que definimos o Estado terá ramificações em como conceituaremos a fragilidade do Estado, o *state* e *peacebuilding* e a paz que é suposto ser seguida. Grande parte da literatura acadêmica sobre o fracasso dos Estados africanos na era pós-Guerra Fria, por exemplo, argumenta que a principal razão para tal foi a perda do monopólio do uso legítimo da força. Dentro da definição de Estado weberiana, os Estados que estão privados deste monopólio legítimo não podem ser considerados como Estados. A perda do controle dos meios de violência é entendida como a principal motivação por trás da violência e instabilidade dessas sociedades. Assim, de acordo com o discurso dominante, os indivíduos dependem de um Estado centralizado para terem segurança, como argumentado por Rotberg (2002). Este Estado só poderia ser reconstruído a partir das operações de *statebuilding*.

A partir de uma análise crítica da abordagem liberal das práticas de construção, Lemay-Hébert e Visoka (2017) argumentam que esta impõe normas, regras, práticas e padrões em áreas distintas de governança, instituições, relações sociais e cultura. Assim podemos argumentar, com base em Richmond (2017), que o sistema internacional, com particular enfoque aos seus mecanismos intervencionais, ainda opera em uma lógica colonial. A política internacional da paz reflete uma hierarquia global, onde os Estados fortes e poderosos, que estão no topo, estabelecem as premissas da assistência e intervenção, de acordo com as práticas e discursos de

paz, soberania e segurança também ditados por estes. Como resultado, observamos o fracasso de muitas intervenções e operações de paz em alcançar seus objetivos e o desencadeamento de ações prejudiciais à população que buscaram assistir, como consequência (PARIS, 2004; RICHMOND, 2015).

A acadêmica Marta Fernández (2017) argumenta que as operações de construção da paz e do Estado ainda são pautadas por uma velha gramática etnocêntrica que nos remete ao período colonial ao dividir o indivíduo em etapas definidas pelo Ocidente e criar condições para intervenções cada vez mais intrusivas. Em seu texto “*Rethinking Peacebuilding Practices Through the Somaliland Experience*” (2017), Marta traz um estudo de caso sobre a reconstrução da Somália nos anos 90, e a partir de discursos dos Estados Unidos, ONU e a mídia internacional, Marta analisa a representação da Somália na comunidade internacional durante as operações de reconstrução.

Os discursos dos Estados Unidos, centrados na figura de George Bush, simplificavam a complexidade do caso da Somália, dividindo o país entre predadores e vítimas. Para os EUA, o fracasso da Somália com a descentralização da força coercitiva no país significava que os somalis, não somente eram naturalmente violentos, como sua cultura era violenta. Assim, os discursos de Bush levavam a Somália para uma questão pré-moderna, construindo um discurso dominante baseado em categorizações racistas. A mídia internacional, teve seu papel na construção da imagem da Somália mobilizando a política de afetos, utilizando a questão da fome. Jornais como o *The New Yorker* publicavam imagens de somalis em situação vulnerável, desnutridos e cobertos de sangue. Assim, com o desconforto da população ocidental, o apoio a intervenção era reforçado em uma lógica de responsabilidade de proteger, construir e prevenir. Na Organização das Nações Unidas, o conflito na Somália foi lido pela noção de Estados Fracassados, a solução para o problema encontrava-se na construção de uma autoridade centralizada.

As práticas de reconstrução na Somália foram legitimadas por estes discursos, que condicionaram a comunidade internacional a concentrar-se somente na natureza dada como tradicional, caótica e violenta das sociedades pós-coloniais. A sociedade somali era vista como um obstáculo aos esforços da ONU e de atores externos na reconstrução e modernização de seu Estado. Marta Fernandez (2017) ao contrário, afirma que essa condição impediu que a sociedade pudesse ser incluída como coparticipante do processo de reconstrução.

O texto argumenta que no processo de *peacebuilding* da Somália houve a transformação do país em “Outro”. A simplificação da sociedade somali, vista nos discursos da comunidade internacional, foi marcada por estratificações de raça e classe. A atribuição de irracionalidade

ao ‘Outro’ ajudou a construir a racionalidade dos atores externos representados como salvadores e como condutores da ordem e organização de uma sociedade disfuncional e descontrolada. Nesse sentido, no ato de “salvar” a Somália, o “Outro”, os Estados Unidos estavam salvando a si mesmos, ou seja, tentando proteger sua identidade e seu papel em uma ordem internacional em transformação. Por último, Fernandez (2017) argumenta que o discurso dominante das operações de *peacebuilding* continuam reproduzindo binários coloniais e essencialismos. No discurso logocêntrico sobre a Somália, reproduzido por diversos atores internacionais, uma das categorias é privilegiada sobre a outra, pela ausência de algo em comparação à outra, ou seja, há uma construção hierárquica que funciona em uma lógica colonial.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi apresentado durante o desenvolvimento deste trabalho, argumento que no âmbito discursivo dos “Estados Fracassados” há a representação de um problema de natureza técnica, de origem doméstica, que se concentra na falha institucional do Estado, no qual demandaria ajuda externa da comunidade internacional para sua resolução. Já no âmbito político, percebe-se a construção da legitimação para intervenções de *peacebuilding* e *statebuilding*, a partir da conceitualização do Estado Fracassado e o debate sobre o nexo entre segurança e desenvolvimento após o 11 de setembro. Intervendo no debate acadêmico e político, assim como colocado por Boutros-Ghali: “I knew that policy was made by the written word, that texts made things happen in the realm of high diplomacy and statecraft. Writing forces concepts into life.” (BOUTROS-GHALI, 1999, p. 26), a discussão teórica e metodológica sobre Estados Fracassados guiou a ação política do governo estadunidense, levando à uma política externa com objetivos e responsabilidade globais amparada pelo internacionalismo liberal.

O ponto central das análises dos Estados Unidos quanto a fragilidade estatal é o funcionamento institucional do Estado, conseqüentemente, legitima-se as intervenções *top-down* de lógica institucionalista. Assume-se então, um objetivo transformador a longo prazo, não somente baseado na necessidade de resolver um problema de segurança, mas capaz de exportar os ideias liberais de democracia e paz aos Estados Fracassados. No entanto, em uma análise empírica das operações de construção da paz e do Estado, as intervenções custaram bilhões de dólares e resultaram nem na promoção da democracia liberal, nem no aprimoramento da segurança nacional dos Estados Unidos.

O debate sobre os Estados Fracassados está ligado às intervenções de reconstrução, tanto em teoria quanto na prática. Isto porque a comunidade epistêmica por trás da fragilidade estatal e das práticas de reconstrução modela as respostas internacionais para os conflitos e suas soluções políticas. Ao questionarmos o diagnóstico apresentado sobre o problema da fragilidade estatal por acadêmicos e policy makers, é possível questionarmos também a capacidade analítica do termo “Estado Fracassado”. A categorização destes Estados é uma construção política baseada em uma realidade objetiva, a partir de indicadores, rankings e listas produzidas por Organizações Internacionais e Think-Tanks que se baseiam em uma dicotomia entre Estados fortes e fracos. O termo “Estado Fracassado” acaba por julgar o desempenho de países ditos fracassados a partir da experiência de desenvolvimento político e econômico ocidental.

Assim, argumento com base nas discussões propostas por Aureo Toledo (2020) e Marta Fernandez (2017) que, tanto a caracterização dada aos Estados Fracassados quanto as práticas de reconstrução, reforçam a lógica colonial, ao produzir hierarquias em questões de desigualdade e diferença, baseados em uma comparação eurocêntrica ocidental. Primeiro, a conceitualização dos “Estados Fracassados” é feita a partir de uma avaliação institucional, que serve de quadro analítico para legitimar intervenções de reconstrução em Estados frágeis, e privilegia o doméstico como fonte dos problemas, mas desconsidera a influência do internacional em suas origens. O desenvolvimento de tais Estados, pelo prisma institucional, é problemático e inferior ao dos Estados Ocidentais. O viés comparativo que forma o conceito de Estado Fracassado é recorrência em tratar Estados frágeis como unidades desviantes e inacabadas da ordem internacional, quando estes deveriam apresentar padrões de desenvolvimento econômico e político ocidentais. Toledo (2020) nos alerta para a construção do imaginário acadêmico, repleto de dicotomias como “Primeiro e “Terceiro Mundo”, “Países desenvolvidos e subdesenvolvidos”, dentre outros, que reforçam a lógica colonial e produzem hierarquias reproduzidas no sistema internacional.

Segundo, a partir do pressuposto de que o liberalismo como ideologia e as práticas de reconstrução como ideologia prática são universais em sua aplicabilidade, um modelo universal das práticas de reconstrução é aplicado na intervenção dos Estados Fracassados, independentemente das especificidades históricas, políticas e econômicas de cada Estado. Tal lógica reforça a ideia de um mundo globalizado, pós-colonial, formado pela universalização de Estado ocidental westfaliano, que toda a comunidade internacional deve alcançar, apesar das distinção entre os países e suas estruturas governamentais. Assim, as operações de reconstrução, conforme argumentado por Fernández (2017) reproduzem binários coloniais e essencialismos, além de transformarem o Estado Fracassado em “Outro” com características irracionais que legitimam a intervenção de atores racionais, salvadores e condutores da ordem e organização de uma sociedade descontrolada, primitiva e violenta. Assim, permanece a lógica colonial no ato de “salvar” o Estado Fracassado, com o objetivo, por trás, de proteger o papel dos Estado que intervém em uma ordem internacional em transformação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Rodrigo Augusto. **Dinâmicas de poder dos EUA por um Iraque pós-Saddam: a articulação entre o governo norte-americano e as elites do poder iraquiano na década de 1990**. Tese de Doutorado para o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. 2022.
- BAIN, William. **Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power**. Oxford: Oxford University Press. 2003.
- BELLAMY, A. **Just Wars: From Cicero to Iraq**. London: Polity. 2006.
- BELLAMY, Alex J. **The United Nations and the Responsibility to Rebuild**. In: The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation. 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.
- BOUTROS-GHALI, B. **The United Nations and Somalia: 1992–1996**. New York: Department of Public Information, United Nations. 1996.
- BOUTROS-GHALI, B. **Unvanquished: A U.S.–U.N. Saga**. New York: Random House. 1999.
- BUSH, George W. **National Strategy for Combating Terrorism**. White House: Washington D.C, 2003.
- \_\_\_\_\_. **The National Security Strategy of the United States of America**. White House: Washington D.C, 2002.
- \_\_\_\_\_. **The National Security Strategy of the United States of America**. The White House: Washington D.C, 2006.
- BROOKS, Rosa. **Failed States, or the State as Failure?** Working Paper. 2005.
- CHANDLER, David. **Statebuilding**. In: The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation. 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.
- CLAPHAM, Cristopher. **Degrees of Statehood**. Review of International Studies, Vol. 24, p. 143-157, 1998.
- \_\_\_\_\_. **The Global-local Politics of State Decay**. In ROTBERG, Robert (org.). When States Fail: Causes and Consequences. Princeton (EUA), Princeton University Press, 2004.
- COOPER, Neil; PUGH, Michael Charles; TURNER, Mandy (Ed.). **Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding**. Palgrave Macmillan, 2011.
- DEBIEL, Tobias; HELD, Thomas; SCHNECKENER, Ulrich (Orgs.). **Peacebuilding in Crisis: Rethinking paradigms and practices of transnational cooperation**. 1. ed. Abingdon, Oxon; New York, NY; Routledge, 2016.
- DFID, UK Department for International Development's. **Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion: A DFID Policy Paper**. Department for International Development, 2005.



- DODGE, Toby. **Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq**. *Review of International Studies*, 39, pp. 1189-1212. 2013.
- FERNÁNDEZ Y GARCIA, Marta Regina. **Uma leitura pós-colonial sobre as “novas” operações de paz da ONU: o caso da Somália**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011.
- FERNÁNDEZ Y GARCIA, Marta Regina. **Rethinking peace-building practices through the Somaliland experience**. *Review of African Political Economy*, v. 44, n. 151, p. 85–103, 2017.
- FERRO, Marc. **História das Colonizações: das Conquistas às Independências, Séculos XIII a XX**. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.
- FOREIGN POLICY. **The Failed States Index**. Washington D.C: Washington Post. Newsweek Interactive, 2005.
- FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: Governo e Organização no século XXI**. Rio de Janeiro, Rocco, 2005.
- FUND FOR PEACE. **The Fragile States Index Data**. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/>> Acessado em 20 de abril de 2022.
- GOUREVITCH, Alex. **The Myth of the Failed State: Intervention and Third World Sovereignty**. Paper Prepared for ISA, March 3, 2005.
- GROS, Jean-Germain. **‘Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti’**, *Third World Quarterly*, 17:3, 455/71, 1996.
- HEHIR, Aidan. **International Interventions**. In: *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation*. 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.
- HELMAN, Gerald B. e RATNER, Steven R. **Saving Failed States**. *Foreign Policy*, Issue 89, pp. 3-18. 1993.
- HERBST, Jeffrey. **War and the State in Africa**. *International Security*, Vol. 14, No. 4, pp. 117-139. 1990.
- \_\_\_\_\_. **Responding to State Failure in Africa**. *International Security*, Vol. 21, No. 3, pp. 120-144. 1997.
- \_\_\_\_\_. **Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice: Implications for Policy**. In: ROTBERG, Robert (org.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton (EUA), Princeton University Press, 2004.
- HILL, Johnathan. **Beyond the Other? A postcolonial critique of the failed state thesis**. *African Identities*, Vol. 3, N. 2, pp. 139-154. 2005.

- JAHN, Beate. **Liberal Internationalism**. In: *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation*. 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.
- KALDOR, Mary; KOSTOVICOVA, Denisa. **Global Civil Society, Peacebuilding and Statebuilding**. In: *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation*. 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.
- KRAUTHAMER, Charles. **A World Imagined**. *Foreign Policy*. March 15, 1999.
- HUTCHINSON, John. **The Past, Present and the Future of Nation-State**. *Georgetown Journal of International Affairs*, p. 5-12. 2003.
- INTERNATIONAL DIALOGUE ON PEACEBUILDING AND STATEBUILDING. **A new deal for engagement in fragile states**. 2011.
- JACKSON, Robert H. **Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World**. Cambridge (EUA), Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and Failed States**. The University of British Columbia, Institute of International Relations Working Paper No. 25, 1998.
- JACKSON, Robert H. ROSBERG, Carl G. **Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood**. *World Politics*, Vol. 35, No. 1, pp. 1-24, 1982.
- KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge (EUA), Princeton University Press, 1971.
- LAMBACH, Daniel. **The International Politics of Failing States**. Paper presented at the 46<sup>th</sup> Annual Conference of the International Studies Association (ISA): "Dynamics of World Politics: Capacity, Preferences and Leadership" Honolulu, 1-5 March 2005.
- LEMAY-HÉBERT, Nicolas. **Peace, Intervention and State Fragility**. In: *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation*. 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.
- LEMAY-HÉBERT, Nicolas. VISOKA, G. **Normal Peace: A New Strategic Narrative of Intervention**. *Politics & Governance*, 5 (3), pp. 146-156. 2017.
- LEMAY-HÉBERT, Nicolas. MATHIEU, X. **The OECD's Discourse on Fragile States: Expertise and the Normalisation of Knowledge Production**. *Third World Quarterly*, 35 (2), pp. 232-251. 2014.
- LOGAN, Justin; PREBLE, Christopher. **Failed States and Flawed Logic: The Case against a Standing Nation-Building Office**. *Policy Analysis*. CATO Institute. No. 560; p. 32, 2006.
- MASCHIETTO, Roberta Holanda. **What is the Problem with Peacebuilding? Peacebuilding in crisis: rethinking paradigms and practices of transnational cooperation**. *International Peacekeeping*, v. 26, n. 5, p. 667-675, 2019.

- MARCONI, Cláudia. **Da polarização da Escola Inglesa em torno das intervenções humanitárias à Responsibility to Protect: o lugar das instituições internacionais no middle ground teórico.** *Carta Internacional*, 10(1), 177–198. 2015.
- MEARSHEIMER. **The False Promise of International Institutions.** *International Security* 19 (3), pp. 5-49, 1995.
- MONTEIRO, Leandro. **O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas.** São Paulo. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2006.
- OBAMA, Barack. **The National Security Strategy of the United States of America.** White House: Washington D.C, 2010.
- OECD. **Rome declaration on harmonization.** In High-Level Forum I on aid effectiveness, 24–25 February 2003. OECD, Rome. 2003.
- OECD. **Paris declaration on aid effectiveness.** In High Level Forum II on aid effectiveness, 28 February–2 March 2005. OECD, Paris. 2005.
- OECD. **Accra agenda for action.** In High Level Forum III on aid effectiveness, 2–4 September 2008. OECD, Accra. 2008.
- ONU. GHALI, Boutros-Boutros. **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping,** 1992.
- PARIS, Roland. Paris, R. **At War's End: Building Peace after Civil Conflict.** Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
- \_\_\_\_\_. **Saving Liberal Peacebuilding.** *Review of International Studies* 36, pp. 337–365. 2010.
- \_\_\_\_\_. **The Blurry Boundary between Peacebuilding and R2P.** In: *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, edited by Alex J. Bellamy and Tim Dunne, pp. 509–523. Oxford: Oxford University Press. 2016.
- REUS-SMIT, Chris. **The concept of intervention.** *Review of International Studies*, 39(5), pp.1057-1076. 2013.
- RICHMOND, Oliver P.; VISOKA, Gëzim (Orgs.). **The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation.** 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.
- \_\_\_\_\_. **Peace in international relations.** London; New York: (Routledge studies in peace and conflict resolution), 2008.
- \_\_\_\_\_. **Failed statebuilding: intervention and the dynamics of peace formation.** New Haven: Yale University Press, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Statebuilding: Failed by Design.** In: *Failed statebuilding: intervention and the dynamics of peace formation.* New Haven: Yale University Press, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Peace in the Twenty-First Century: States, Capital, and Multilateral Institutions versus Positionality Arbitrage, Everyday Mobility, Networks, and Multiverticality.** *Globalizations*, 14 (6), pp. 1014–1028. 2017.

- \_\_\_\_\_. **Rescuing Peacebuilding? Anthropology and Peace Formation.** *Global Society* 32 (2), pp. 221–239. 2018
- ROTBURG, Robert. **Failed States in a World of Terror.** *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, pp. 127-140. 2002.
- \_\_\_\_\_. ROTBERG, Robert. **The New Nature of Nation-state Failure.** *The Washington Quarterly* 25 (3): pp. 83–96. 2002.
- \_\_\_\_\_. ROTBERG, Robert. **The Failure and Collapse of Nation States: Breakdown, Prevention, and Repair**". In: ROTBERG, Robert (org.). *When States Fail: Causes and consequences.* New Jersey: Princeton University Press, p. 1-49. 2004.
- SIQUEIRA, Isabel Rocha. **Measuring and managing ‘state fragility’: the production of statistics by the World Bank, Timor Leste and the g7+.** *Third World Quarterly*, vol. 35, n. 2, p. 268-283, 2014.
- TELLIDIS, Ioannis. **Terrorism and Peacebuilding.** In: *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation.* 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.
- THIES, Cameron G. **State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000.** *International Studies Quarterly* 48, pp. 53-72. 2004
- TOLEDO, Aureo. **“Estados falidos” enquanto discurso colonial.** *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 8, n. 15, p. 165–192, 2019.]
- TRUMP, Donald. **The National Security Strategy of the United States of America.** White House: Washington D.C, 2017.
- USAID. **Fragile States Strategy. Bureau for Policy and Program Coordination, USAID:** Washington D.C, 2005.
- WALKER, R. B. J. **Inside/Outside: International Relations as Political Theory.** Cambridge: Cambridge University Press. 1993.
- WALZER, Michael. **The Case against Our Attack on Libya.** *New Republic*, 20 March. 2011.
- WILSON, Woodrow. **Fourteen points.** In: *Address to Congress.* p. 33-36. 1918.
- WEBER, Max. **A política como Vocação.** In: Weber, Max. *Ensaio de sociologia.* Rio de Janeiro: ltc, p.97-153. 1982.
- ZÜRCHER, Christoph. **Democratization and Peacebuilding.** In: *The Oxford Handbook of Peacebuilding, Statebuilding, and Peace Formation.* 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2021.