

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

CENTRO DE ESTUDOS GERAIS

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ESTADOS FALIDOS, INSTITUIÇÕES INTERNAS E INTERNACIONAIS: AVANÇOS
OU RETROCESSOS?

LUIZ CARLOS TAVARES DE CARVALHO

Niterói

2007

ESTADOS FALIDOS, INSTITUIÇÕES INTERNAS E INTERNACIONAIS: AVANÇOS
OU RETROCESSOS?

Dissertação apresentada à banca
Examinadora da Universidade Federal
Fluminense, como exigência parcial para
obtenção do grau de Mestre em Ciência
Política.

Orientador: Professor Dr. Thomas Ferdinand Heye

Niterói

2007

Carvalho, Luiz Carlos Tavares de
Estados Falidos, Instituições Internas e Internacionais: Avanços ou Retrocessos?/
Luiz Carlos Tavares de Carvalho. 2007

132f.

Orientador: Thomas Ferdinand Heye
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense,
Centro de Estudos Gerais, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento
de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Bibliografia: f. XX-XX.

1. Ciência Política 2. Relações Internacionais 3. Neoinstitucionalismo 4. Estados Falidos I. Carvalho, Luiz Carlos Tavares de. II. Universidade Federal Fluminense. Centro de Estudos Gerais, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. III. Estados Falidos, Instituições Internas e Internacionais: Avanços ou Retrocessos?.

CDD 7090504-5

ESTADOS FALIDOS, INSTITUIÇÕES INTERNAS E INTERNACIONAIS: AVANÇOS
OU RETROCESSOS?

LUIZ CARLOS TAVARES DE CARVALHO

Dissertação apresentada à banca
Examinadora da Universidade
Federal Fluminense, como
exigência parcial para obtenção do
grau de Mestre em Ciência
Política.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye – Presidente da Banca Examinadora- UFF

Prof. Dr. Vagner Alves Camilo- UFF

Profª. Dra. Leticia Helena Medeiros Veloso

Niterói

Fevereiro / 2007

Mais uma vez, os incansáveis e insuficientes agradecimentos à Maria do Céu Tavares de Carvalho, que, mesmo longe, esteve presente em cada um dos momentos importantes de minha vida. Cada dia mais tenho certeza de que, sem você, eu nada seria.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado a força, a lucidez e a saúde necessárias para que chegasse até aqui e por, nos momentos mais difíceis, ter deixado suas pegadas sozinho na areia da praia da vida, enquanto me carregava no colo.

À minha mãe que, de onde está, sempre esteve presente a cada passo que dei e, nos momentos mais difíceis, me deixou encontrar no seu colo e nas suas palavras a resposta para todos os meus anseios e questionamentos. Mais uma vitória que veio por você.

Aos meus tios Liliane Teixeira de Carvalho e Fernando Villas Boas, por acreditarem em mim, que Deus sempre os ilumine e ao meu primo João Pedro de Carvalho Villas Boas, por ter trazido nova luz à minha vida e novo sentido às vidas de seus pais. Ao meu irmão Felipe, seu 'ermão' nunca deixou de te amar.

À Clarissa Sousa Muniz de Abreu, pela compreensão, carinho e muito amor. Não vou me cansar de te agradecer por existir e por estar ao meu lado.

Aos meus irmãos de direito, Rodrigo Christo, Jairo Teixeira e Guilherme Dias por terem, cada um a sua maneira, me ensinado a ser o homem que sou.

Aos amigos e professores que aqui não figuram, muito obrigado.

Aos que não acreditaram em mim, muito obrigado também. Vocês foram mais uma forma de incentivo.

**Apesar de você
Amanhã há de ser
Outro dia
Eu pergunto a você
Onde vai se esconder
Da enorme euforia
Como vai proibir
Quando o galo insistir
Em cantar
Água nova brotando
E a gente se amando
Sem parar**

Apesar de Você- Chico Buarque(1970)

**"Não acredito em choque de civilizações,
acredito em uma civilização: a civilização
humana"**

- Sérgio Vieira de Mello

RESUMO

Os Estados, como organismos políticos autônomos, têm sua origem na Europa Moderna e sua evolução possui paralelo com o desenvolvimento de macroestruturas internacionais que visam regular as relações entre os mesmos. O modelo europeu difundiu-se por todo o globo, constituindo, hoje, praticamente uma universalidade na forma de organização político-territorial, ainda que existam diferenças significativas entre as diversas regiões do mundo. Um grande número de Estados, entretanto, não consegue desenvolver plenamente suas funções essenciais, como a garantia da provisão dos bens políticos essenciais a seus cidadãos, em especial, o da segurança humana. Estes são os chamados Estados Falidos, fenômeno cuja importância no debate político internacional é crescente, como é a utilização do termo e seu estudo. O conceito, entretanto, ainda carece de precisão teórica a fim de evitar a utilização indiscriminada ou direcionada, especialmente no que se refere às instituições e sua força. O processo de falência estatal é amplo e possui diferentes estágios, todos eles, entretanto, relacionados à ausência temporária ou à inexistência de instituições que suportem e dêem legitimidade a suas atividades. As vertentes Neoinstitucionalistas da Ciência Política e das Relações Internacionais, apesar de, em sua formulação inicial, não preverem a existência do fenômeno, fornecem um arcabouço teórico abrangente adequado para sua análise, em especial a abordagem Histórica baseada na dependência do trajeto percorrido. Na tentativa de impedir a evolução do processo, as instituições internacionais, na forma de Regimes Internacionais, influem diretamente na (re)construção institucional interna desses Estados e, até o momento, essa atuação tem sido pouco eficiente nessa iniciativa, quando não apresenta retrocessos. A análise empírica dos indicadores de governabilidade, reflexo direto da capacidade institucional, demonstram que, quando e onde esses Regimes atuaram, a melhora da performance foi relativamente pequena, quando os resultados não foram piores do que antes de sua intervenção.

Palavras-chave: Ciência Política. Relações Internacionais. Neoinstitucionalismo. Estados Falidos

ABSTRACT

States, as autonomous political organisms, have their origin in Modern Europe and its evolution is paralleled with the development of international macrostructures, which aim to regulate the relations among them. The European model has spread throughout the globe, being, today, an universally adopted form of political-territorial organization, although relevant differences exist among the several regions of the world. Nevertheless, a large number of States do not succeed in fully developing its essential tasks, such as the guarantee of delivering essential political goods, particularly human security. Those are called Failed States, phenomenon with increasing relevance at the international political debate, as increasing as the usage of the term and its studies. The concept, nevertheless, lacks a greater theoretical precision, impeding its indiscriminate or directional using especially in what refers to institutions and their strength. The failure process is broad and reaches different stages, all of which related to the temporary lack or inexistence of institutions which may support the State's activities and legitimacy. The Political Science and the International Relations approaches for the Neoinstitutionalism, although did not foresee such phenomenon in its conception, serve as a broad and adequate framework for its analysis, especially the Historical path dependent approach. Trying to impede the evolution of the process, international institutions, represented by international regimes, have a direct influence over the internal institutional (re)building process and, so far, it has been little effective in that attempt, when it doesn't promote setbacks. The empirical analysis of the governability indicators, as a direct reflex of the institutional capacity, demonstrate that where and when such regimes acted the improvement in governance performance was relatively shy, not to consider those where the results worsened comparatively to previous stages.

Keywords: Political Science. International Relations. Neoinstitutionalism. Failed States.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Ilustração 1: O Modelo Estatal de Barry Buzan	47
Ilustração 2: Estatidade e Eficiência	51
Ilustração 3: A Matriz de Estatidade (Exemplos)	53
Tabela 1- Definições Representativas	66
Tabela 2: The Failed States Index	110
Tabela 3: Atuação dos Regimes	112
Tabela 4: Costa do Marfim	114
Tabela 5: RD do Congo	116
Tabela 6: Sudão	117
Tabela 7: Iraque	119
Tabela 8: Serra Leoa	120
Tabela 9: Libéria	122
Tabela 10: Haiti	123
Tabela 11: Ruanda	124
Tabela 12: Burundi	126
Tabela 13: Resultados Comparativos	128
Tabela 14: Médias Comparadas-Indicadores	130

SUMÁRIO

Resumo	7
Abstract	8
Lista de Ilustrações e Tabelas	9
Introdução	13
1. A Evolução das Macroestruturas Internacionais: do Estado Territorial ao Estado-Nação	19
1.1. Antecedentes	22
1.2. A Paz de Westphalia	24
1.3. Utrecht	27
1.4. O Congresso de Viena de 1815	28
1.5. Liga Das Nações	34
1.6. A ONU	40
2. Definindo Estado Falido	43
2.1. O Estado Forte: Abordagens	44
2.1.1. O Modelo de Barry Buzan	46
2.1.2. O Modelo Weberiano	48
2.1.3. O Modelo de Fukuyama	49
2.2. Uma Definição Problemática	54
2.3. Estágios de Falência	55
2.4. Soberania e os Estados Falidos	59
2.4.1. A Taxionomia de Krasner	60
2.4.2. Críticas à Abordagem Taxionômica	62
2.5. Definições: Um Mapeamento	63
2.6 A Abordagem da Provisão de Bens Políticos	67
2.7 A Abordagem da Fraqueza Institucional	70

2.8 Em Busca de Uma Definição	71
2.8.1. Elaboração Da Definição	73
3. O Neoinstitucionalismo das Relações Internacionais e da Ciência Política: Aproximações Teóricas	75
3.1. Contextualizando a Análise	76
3.2. O Neoinstitucionalismo nas Ciências Sociais	77
3.3. O Neoinstitucionalismo na Ciência Política	84
3.4. O Neoinstitucionalismo das Relações Internacionais	93
3.5. Aproximações Teóricas	100
4. Os Estados Falidos na Prática: Reflexos da Participação das Instituições Internacionais	105
4.1. Marco Metodológico	105
4.1.1. Definição dos Indicadores	106
4.2. Seleção dos Casos: Justificativa	109
4.3. Evolução dos Indicadores	114
4.3.1. Costa do Marfim	114
4.3.2. República Democrática do Congo	115
4.3.3. Sudão	117
4.3.4. Iraque	118
4.3.5. Serra Leoa	120
4.3.6. Libéria	121
4.3.7. Haiti	123
4.3.8. Ruanda	124
4.3.9. Burundi	126
4.4. Conclusões do Estudo de Caso	127

Conclusão	132
Referência Bibliográfica	139

INTRODUÇÃO

Tendo seus primeiros delineamentos estabelecidos em 1648 por meio dos Acordos de Westphalia, o conceito de Estado Nacional vem sofrendo profundas alterações em seu significado ao longo do tempo. A condição de reconhecimento de um Estado como estando no mesmo *Fiat* jurídico dos demais foi o principal alicerce para que as Relações Internacionais modernas se desenvolvessem e formassem a complexa e intrincada rede de interação que se verifica atualmente.

A unidade política autônoma Estado consolidou-se como a principal forma de organização jurídica, política, econômica e social, passando o mundo a organizar-se em um agrupamento de Estados. As funções e os objetivos deste ente transformaram-se ao longo da história, assumindo as mais diferentes características.

Dentre essas funções está a manutenção da harmonia interna e das relações entre particulares (o Direito e o império da lei, de maneira geral); a promoção da segurança aos habitantes de seu território, protegendo-os de ameaças externas; a manutenção de um sistema viável para o estabelecimento de uma economia que proporcione a seus participantes prosperidade; e, principalmente, a oferta e a promoção do acesso a bens públicos e outros requisitos básicos para a vida em sociedade. O papel principal do Estado, porém, permanece ser o de fornecer aos seus cidadãos o mais crucial bem político: a segurança humana.

Enquanto alguns Estados conseguem assegurar às suas sociedades o fornecimento de tais bens, outros, pelo contrário, não o fazem. Esses Estados nem mesmo conseguem manter as instituições domésticas, privadas ou públicas, funcionando de forma relativamente regular, gerando instabilidade interna e

problemas com vizinhos e até mesmo com Estados longínquos. São estes os chamados Estados Falidos – um fenômeno cada vez mais notado em análises de política internacional.

Afirma-se, com freqüência, que os Estados Falidos, ou o processo de falência (ou colapso) desses Estados, são uma das principais fontes de conflitos entre grupos rivais que almejam chegar ao poder, gerando diversos tipos de crises político-econômicas e ameaças à segurança internacional, em especial a partir do fim do período da Guerra Fria. A falta de um conjunto de instituições que exerça as funções básicas abre espaço para o surgimento de problemas como epidemias, deslocados internos, refugiados e abusos de direitos humanos, podendo, ainda, alimentar o terrorismo.

Nosso primeiro capítulo objetiva estabelecer um paralelo entre a evolução do conceito estatal e a evolução e transformação das macro-estruturas internacionais. A abordagem dada ao tema terá caráter predominantemente histórica, voltada, em especial, para o desenvolvimento e para a consolidação do conceito de Estado na Europa que, posteriormente, veio a ser implantado nas diversas regiões do globo, chegando aos dias de hoje como modelo quase universal de organização.

A metodologia utilizada será a do método histórico moderno associado a uma análise do tipo path dependent. Essa opção foi seguida por acompanharmos a crença de diversos autores de que essa metodologia gera dados mais aproximados da realidade, tendo em vista levar em consideração os contextos históricos nos quais se enquadram.

Frizamos o fato de que o modelo estatal europeu não foi diretamente transplantado daquele continente para o resto do mundo sem alterações. Nesse processo, as transformações sofridas pelo mesmo, em especial nas consolidações

nacionais da África e Ásia, diversas foram as variações em seu escopo e, invariavelmente, o caminho seguido por determinado país é diferente daquele seguido nos demais. Entretanto, foi o modelo estatal Europeu, amplamente difundido especialmente nos séculos XIX e XX, que serviu, como dissemos, de paradigma e de referência no que se refere às associações interestatais hoje existentes.

Nosso objetivo será o de analisar a evolução do conceito em paralelo com a evolução das estruturas regulamentadoras de suas relações, fornecendo os alicerces para nossas análises posteriores acerca da Falência Estatal e do papel das Organizações Internacionais no impedimento ou no aprofundamento desse processo.

Se no primeiro capítulo nosso enfoque será uma abordagem histórica das etapas de desenvolvimento do Estado como unidade política e as diferentes configurações de relacionamento entre estas que ocorreram paralelamente, no capítulo seguinte lidaremos com a problemática da definição do conceito de Estados Falidos, passando pelo estudo de seu contra-ponto: o Estado Forte.

Isso porque antes de abordarmos o objeto central de nosso estudo, os Estados Falidos, era necessário entendermos de onde veio o próprio conceito. Cumprido este objetivo, pontos de sustentação da tese do Estado Falido serão abordados, como a questão da Soberania e da ausência das garantias de segurança humana e de instituições, aproximando-nos de uma definição de caráter mais abrangente, levando em consideração as principais causas do processo. A metodologia a ser utilizada em nosso segundo capítulo será a teórico-analítica, buscando refletir sobre as principais teorias acerca da falência estatal e discutindo suas implicações. Veremos que mais do que não ser aquilo que o Estado Forte é, o

Estado Falido apresenta uma série de características próprias, especialmente relacionadas ao mal funcionamento ou à inexistência de instituições.

Tendo em mente o conceito de Estado e sua evolução a partir de uma perspectiva histórico-analítica e a problematização acerca da definição do conceito de Estado Falido e as abordagens em sua construção, o terceiro capítulo terá como objetivos analisar os principais aspectos das correntes teóricas neo-institucionalistas da Ciência Política e das Relações Internacionais.

Levando sempre em consideração que o campo de análise das Relações Internacionais deriva, em grande medida, da própria Ciência Política, trabalharemos com enfoques distintos sobre o mesmo objeto teórico. A relação de interdependência e interdisciplinaridade entre os diversos campos das ciências sociais impossibilitariam uma classificação rígida. Entretanto, há pontos comuns intra-campos que permitem uma análise direcionada, cada qual com seu respectivo enfoque.

O objetivo desse trabalho será, além de discutir o conceito de instituição em si, prover uma base teórica de suporte para testar nossa hipótese- tarefa a ser realizada no próximo capítulo- de que as instituições internacionais têm realizado um trabalho pouco efetivo, quando não apresenta retrocessos, no estabelecimento e na reconstrução das instituições domésticas dos Estados Falidos.

A metodologia utilizada, a exemplo do capítulo anterior, será a teórico-analítica. Buscando a ênfase nos pontos de convergência entre as duas correntes, procuraremos uma análise abrangente e não exaustiva das abordagens das ciências em geral, das ciências sociais e, posteriormente, das Relações Internacionais e da Ciência Política a partir de quatro pontos: a origem contextual das próprias escolas

de pensamento; a definição dada ao termo instituição; os diferentes tratamentos sobre a gênese das instituições; e, por fim, as funções exercidas por essas.

Se, por um lado, a análise da Ciência Política vê o Estado como instituição, por outro, a das relações Internacionais o vê como ator. A busca pela convergência entre as duas correntes será realizada a partir da concepção de que o Estado é, ao mesmo tempo, instituição e ator.

Tendo em mente os conceitos de Estado, de Estado Falido e um arcabouço teórico acerca das instituições internas e dos regimes internacionais, o quarto capítulo dedicar-se-á a uma análise empírica que visa testar a hipótese central de nosso trabalho. Consideramos que sem instituições não há governabilidade. Entretanto, mesmo onde e quando estas estão presentes, muitas vezes não produzem a governabilidade esperada. Nossa análise, partindo dos critérios de governativos, visa, dentro do conjunto de amostras selecionado, demonstrar a evolução - ou o retrocesso- que a atuação dos regimes internacionais implica nos Estados Falidos.

Mantendo a coerência de uma análise abrangente, nosso estudo de caso não privilegiará um Estado apenas, mas um conjunto de Estados. Pela impossibilidade de analisarmos cada um dos casos existentes no amplíssimo universo de análise, buscamos um grupo homogêneo de Estados onde o papel das instituições internacionais foi ou é atuante a fim de analisarmos os resultados dessa atuação. Veremos que, nos Estados analisados, nos quais houve efetiva participação dos regimes internacionais, os resultados de governabilidade- diretamente relacionados à questão institucional- foi pouco efetivo, quando não apresentou retrocessos.

Essa dissertação procura olhar além da democratização e do desenvolvimento sem, no entanto, desconsiderá-los, e lidar com algumas questões

normalmente deixadas de lado pela larga maioria da literatura, em especial, o problema do Estado em si.

1. A EVOLUÇÃO DAS MACROESTRUTURAS INTERNACIONAIS: DO ESTADO TERRITORIAL AO ESTADO-NAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo traçar um paralelo entre a evolução do conceito estatal a partir de uma perspectiva histórica e a evolução das macroestruturas internacionais que, posteriormente, viriam a se tornar as Organizações Internacionais (OIs) modernas. Em primeiro lugar, é necessário destacar que a abordagem dada ao tema, como já mencionado, será feita a partir de uma visão histórica, voltada, em especial, para o desenvolvimento e consolidação do conceito de “Estado” na Europa que, posteriormente, veio a se tornar o modelo para o resto do mundo.

Trata-se do chamado método histórico moderno, que baseia seu estudo no “poder em movimento”, ou seja, os fatores objetivos que diferenciam os atores e de que forma esses exercem ou podem exercer influência sobre outros, para explicar a área delimitada no início do trabalho. Tal metodologia associa-se ao que Pierson chama de “*path dependent analysis*”, qual seja, uma análise baseada no contexto histórico que, segundo o autor, gera dados mais aproximados da realidade tendo em vista levar em consideração os fatos históricos no qual se enquadram. Ainda segundo o autor :

The best case for connecting history to the social sciences is neither empirical nor methodological, but theoretical. We turn to history because social life unfolds over time. Real social processes have distinctly temporal dimensions¹.

¹ PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.p. 5.

Afastamo-nos aqui, portanto, do método histórico tradicional que impunha uma série de dogmas como verdades absolutas. Muito diferentemente, trabalharemos com os fluxos de influência e poder que caracterizam, ou ao menos deveriam caracterizar, o estudo das organizações internacionais.²

Importante ressaltar que não negamos a existência de processos diferenciados de formação de Estados em outras áreas do mundo. Como exemplo podemos citar o Estado Chinês que, como ressalta Fukuyama³, já possuía uma burocracia estatal altamente organizada há mais de quatro mil anos. Tão pouco negamos que os processos de formação do Estado na América Latina e na África se deram de maneira bastante diferenciada daqueles da Europa. Nosso objetivo, no entanto, é traçar um paralelo entre a formação do Estado e as formas de associação internacional e, por entendermos que o modelo estatal Europeu foi amplamente difundido especialmente nos séculos XIX e XX, servindo mesmo de modelo e de paradigma no que se refere às associações interestatais hoje existentes, tal será o foco de nossa análise.

A busca será por uma definição do conceito a fim de construir bases sólidas para nossas análises posteriores acerca da Falência Estatal e do papel das Organizações Internacionais (OIs) em seu impedimento ou em seu aprofundamento. Acreditamos que, a partir de uma compreensão mais aprofundada do conceito de Estado, a noção de Estado Falido poderá ganhar, conseqüentemente, uma abordagem mais objetiva. Nossa investigação, como citado anteriormente, tem como eixo fundamental estabelecer um paralelismo entre a evolução das macroestruturas

² Mais sobre o método histórico moderno pode ser encontrado em: SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 3ª ed. rev. amp., 2003.

³ FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: Governo e Organização no Século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.p.15.

e os Estados, justificada à partir da necessidade de explicar a evolução da relação entre estes entes políticos autônomos até os dias atuais e de que forma este relacionamento interfere no desenvolvimento das instituições internas dos mesmos.

Segundo Claude⁴, quatro são os pré-requisitos para o desenvolvimento de uma organização internacional. Os dois primeiros, que se relacionam à existência de fatores ou condições objetivos, são a divisão do mundo em um número de Estados que funcionem como unidades de decisão política independentes e uma considerável interação entre estas subdivisões. Os outros dois pré-requisitos referem-se a fatores subjetivos em sua própria natureza, a saber: estes Estados, como unidades de decisão política autônoma e mantendo significativo contato uns com os outros, devem desenvolver uma consciência dos problemas que emanam de sua coexistência e, nessa base, virem a reconhecer a necessidade de mecanismos institucionais e métodos sistemáticos para regular suas relações.

Ainda como afirma o autor, estes pré-requisitos só foram plenamente preenchidos no século XIX. Não obstante, antes mesmo, iniciavam-se fluxos de interação entre atores e surgia a necessidade de uma regulação mínima que levasse a uma convivência, se não pacífica, mais harmônica.

1.6. Antecedentes

⁴ CLAUDE Jr., Inis L. **Swords Into Plowshares, The Problems and Progress of International Organizations**. New York: Random House, 19XX.p.21.

Os agrupamentos de seres humanos já demonstravam iniciativas de cooperação e solidariedade desde a Grécia antiga. Em uma primeira fase as *polis* gregas- entidades políticas autônomas que hoje chamamos de cidades-Estados⁵- instituíram uma série de regras de arbitragem. Posteriormente, surge a aplicação do princípio confederativo, segundo o qual toda cidade teria uma representação no Conselho grego, através do voto ponderado e segundo a importância relativa de cada uma.

Com o fim da “hegemonia dual”⁶ entre Esparta e Atenas devido ao declínio da primeira, surgem tentativas de criação de um sistema de proteção mútua através de uma coordenação entre as estratégias militares em função dos perigos que rondavam o mundo helênico, em especial para repelir os avanços Persas. Nesse sentido, foi criada a Liga Delian, que chegou a contar com cerca de 200 membros. Não obstante, como acontece com quase todas as alianças formadas em períodos de guerra contra um inimigo comum, as rivalidades entre as cidades-Estados reaparecem após a neutralização da ameaça externa. As insatisfações com a predominância de Atenas, a posterior guerra entre esta e Esparta e a guerra contra os Macedônios, abortam prematuramente esta iniciativa ainda incipiente. No entanto sua importância para nosso estudo reside no fato de que o período clássico grego serviu de modelo para diplomatas do século XVIII e XIX⁷.

Outra associação extremamente importante é com o Império Romano que, mais do que por seu tamanho, tem sua importância no fato de que este passou a ser percebido como autoridade legítima sobre a vasta maioria do território que controlava. Durante dois séculos, como ressalta Kegley, Roma conseguiu

⁵ KEGLEY, Charles and WITTKOPF, Eugene. **World Politics: Trend and Transformation**. 9th ed, New York, NY: St Martin's Press, 1981.p. 40.

⁶ KEGLEY, Op. cit. p. 41

⁷ KEGLEY, Op. cit. p. 41.

proporcionar estabilidade interna, estabelecer duas línguas comuns(grego e latim) e disseminar as culturas orientais e gregas que ajudaram a modelar as fundações da civilização europeia. Sua importância maior, ainda segundo o autor, é que o Império, em termos de política mundial, modelou o pensamento e a prática atuais acerca do Estado, do direito internacional e da sociedade internacional.

Com a Idade Média, surge a chamada “comunidade cristã” que, na verdade, não se constitui em tentativa de organização entre as unidades políticas, mas sim em um instrumento para a imposição da vontade de Roma. Com o fim deste período e o esfacelamento do Império Romano, surgem as monarquias nacionais e os Estados laicos, contestando a autoridade do Papado, fatores esses que colocam um ponto final nas iniciativas de cooperação⁸.

1.7. A Paz de Westphalia

Segundo Celso Lafer⁹, quatro foram os fatores que propiciaram a consolidação do Estado como ator preponderante no plano internacional e o próprio surgimento do Estado Moderno: a centralização administrativa, o protecionismo econômico, o aparecimento de exércitos regulares e permanentes e o cisma religioso.

O Estado teria, portanto, a capacidade de concentrar em torno de si as aspirações dos homens em um determinado território. Duas seriam as justificativas jurídicas dessa realidade política: a Soberania que visava consolidar a territorialidade

⁸ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 3ª ed. rev. amp., 2003.p. 31.

⁹ LAFER, Celso. **Comércio e Relações Internacionais**. São Paulo: Editora perspectiva, 1977, p. 68.

do Estado e, no plano internacional, a “Razão de Estado” que significava o não reconhecimento de uma autoridade superior que transcendesse a do próprio.

Esses fatores deram margem ao aparecimento de uma nova concepção do sistema internacional. Da anarquia que caracterizou o estágio final da guerra dos trinta anos¹⁰ nasce uma sociedade de Estados forte e coerente, cuja estrutura legal fora definida por uma nova constituição¹¹, que compreende a série de tratados conhecidos coletivamente como a Paz de Westphalia de 1648¹².

Como o modelo Westphaliano influenciaria os modelos de constituições internacionais subseqüentes, coloca-se que Westphalia teria sido para a Europa em 1648 o que a Filadélfia se tornaria para os estados das colônias norte-americanas em 1789: o nascedouro para uma nova constituição de uma pequena sociedade de Estados¹³. A própria idéia de uma ordem jurídica internacional sem um poder político ou eclesiástico supremo era tão nova e tão profunda que concedeu imortalidade ao nome à qual é geralmente associada: o do jurista Hugo Grotius¹⁴

A lógica deste sistema era baseada no Estado como ator Soberano no plano internacional, não condicionado a nenhuma autoridade suprema e no reconhecimento, entre os próprios Estados, da existência de uma igualdade que os condicionavam a um mesmo *Fiat* jurídico.

¹⁰ para maiores detalhes sobre a Paz de Augsburg e a Guerra dos trinta anos ver: BOBBITT, ant. cit. ps.486 a 500.

¹¹ Em nosso trabalho de análise da evolução das macro-estruturas o termo constitucional deve ser entendido não no sentido meramente jurídico de um conjunto de leis codificado, mas no sentido político, como um conjunto mínimo de regras que regulam as relações entre os participantes do sistema.

¹² BOBBITT, Philip. **The Shield of Achilles, War, Peace and the Course of History**. London: Penguin Books,2003.p. 501

¹³ BOBBITT, op. cit. p. 502-503.

¹⁴ BOBBITT, op. cit. p. 508. Cabe também traçar uma paralelo entre a associação do nome de Grotius à Westphalia e o nome de Madison à Filadélfia.

O princípio organizador deste sistema seria, em contradição com a idéia medieval de uma monarquia universal, o equilíbrio mecânico de poder que, por sua vez, teria como fim o interesse geral da comunidade internacional.

As principais dificuldades, paradoxalmente, emanam exatamente dessa nova lógica baseada no princípio da soberania estatal¹⁵. Primeiramente havia uma tensão bastante óbvia entre a igualdade na teoria e a assimetria de fato. Em realidade, esta dificuldade é inerente às próprias relações internacionais ainda hoje, uma vez que os diferentes centros de poder desenvolvem sua influência de forma assimétrica, geralmente em um sentido decrescente.

Outra questão inerente a essa lógica refere-se à fragilidade do sistema de segurança internacional. Primeiramente, a paz dependia de cálculos incertos de vantagens dos líderes dos centros autônomos e, em adição, havia a ausência de uma lógica coletiva que se baseasse na ação descentralizada dos Estados, sendo estes diversos em natureza e em princípios. Outra dificuldade levantada por Lafer se refere às trocas econômicas que, aliadas aos fatores políticos acima mencionados, tornariam a Lógica de Westphália extremamente complexa para compreender a estrutura do sistema internacional¹⁶.

1.3. Utrecht

A problemática da lógica de Westphalia encontra sua maior expressão na campanha promovida por Luis XIV que diretamente transformou o acordo

¹⁵LAFER, Op. Cit. p.68.

¹⁶ O fator econômico foge à proposta deste trabalho, portanto não será analisado de forma profunda.

Westphaliano. Ocorre que, com a ausência de um poder supremo a fim de limitar a expansão do poderio dos Estados, os mesmos procuravam exorbitá-lo a fim de angariar cada vez mais influência, tendência essa que teve sua expressão máxima com a guerra épica promovida pelo rei da França.

A resolução desta problemática, no entanto, ocorre com a assinatura dos tratados que consolidaram o período conhecido como a Paz de Utrecht¹⁷. Tal acordo constituía-se de onze tratados bilaterais separados, e o fato de que estes documentos concretizar-se-iam como nova Constituição para a Europa era algo reconhecido pelas partes.

Primeiramente, a linguagem de “interesses” fora substituída pela dos “direitos”, no sentido de que os últimos seriam algo que um líder poderia sustentar contra outro, enquanto os primeiros seriam algo que os Estados teriam ou não em comum.

A própria concepção de Estado sofre uma mudança nesse período. Esta palavra torna-se o nome de um território, não se referindo a um povo, como aconteceria com o surgimento dos Estados Nações, nem a uma dinastia, como havia sido em Westphalia. Na verdade, onde os monarcas de 1648 estavam preocupados em estabelecer os direitos dos reis, Utrecht, ou a sociedade de Estados territoriais, preocupava-se com o relacionamento *entre* Estados, especificamente no que se refere com a manutenção do equilíbrio de poder dentro da própria sociedade¹⁸

Em realidade, um novo conceito de Equilíbrio de Poder estava se formando e essa mudança estava intrinsecamente relacionada ao próprio processo constitucional interno pelo qual os Estados europeus estavam passando. Com a gradual substituição do Estado dos reis e príncipes para o Estado territorial, a idéia

¹⁷ BOBBITT, op. cit. p.520.

¹⁸ BOBBITT, Op.cit.p.523.

do Equilíbrio passava de um conceito criado para proporcionar ações soberanas dos Estados para a estimulação de uma estrutura para segurança coletiva¹⁹.

Em suma, o sistema de Utrecht representou: a gradual obsolescência do princípio dinástico, a boa vontade e a propensão dos Estados em subordinar seus interesses soberanos aos interesses dos Estados envolvidos e a utilização do sistema de segurança coletiva²⁰ a fim de assegurar o próprio Equilíbrio de Poder.

1.4. O Congresso de Viena De 1815

Com o fim das Guerras Napoleônicas, a Europa viu-se na necessidade de uma reorganização territorial e institucional. Assim sendo, em 1815, ocorre o Congresso de Viena, que inicia uma série de desenvolvimentos que possibilitariam, já no século XIX, a existência de um sistema de conferências que lançaria a pedra diplomática fundamental para uma nova ordem europeia sobre as ruínas das desastrosas Guerras, que fica conhecida nos anais da história como o “Concerto Europeu”.

As Guerras de 1792-1815 entre a França e as diversas coalizões entre as demais potências europeias estavam relacionadas, estratégica e constitucionalmente, com o programa da Revolução Francesa. Tal ideário visava acabar com as autocracias dos estados territoriais e, por conseguinte, substituí-las

¹⁹ Idem.

²⁰ O conceito de segurança coletiva nasce apenas no século XX. Entretanto, de fato, esse sistema de alianças já passa a existir nesse momento.

por um governo em nome dos povos, baseado na igualdade legal e na liberdade política dos mesmos²¹.

Com o fim das mesmas, ficavam claras uma série de questões que deveriam ser postas frente aos Estados para evitar o surgimento de novos conflitos internacionais²². A primeira refere-se à necessidade da substituição do sistema Utrechiano que, embora tivesse sido capaz de deter durante um certo período os conflitos, não fora capaz de impedir o surgimento de um novo tipo de guerra, uma guerra tão destrutiva que teve de ser terminada a fim de garantir a própria sobrevivência dos Estados.

Em segundo lugar, a mentalidade que surgia não poderia aceitar passivamente um sistema internacional que se baseasse na etiqueta para seu funcionamento efetivo. Sistemas de segurança internacional haviam sido criados anteriormente, no entanto, Viena deveria ser concebido na base da aceitação do fracasso das estruturas tradicionais e costumeiras anteriores que haviam, até aquele momento, seguido sem questionamento.

A terceira e última questão relaciona-se com o fato de que os Estados Nações afirmavam governar baseados no consenso dos governados. Portanto, qualquer instrumento efetivo de segurança internacional europeu deveria ser estruturado como refletindo, em grande medida, as vontades dos povos europeus.

Em outras palavras, o sistema multiestatal criado por este instrumento legal deveria responder também aos demais atores na esfera internacional, do mesmo modo que as instituições políticas dos Estados respondiam às pressões domésticas, especialmente a dos governados. Teria como objetivo, ainda, impedir a guerra ao

²¹ BOBBITT, Op. cit. p. 539.

²² BOBBITT, op. cit. os. 543-545

invés de meramente contê-la e ser percebido pelas populações como fazendo ambas as coisas.

Entre os diversos objetivos do Congresso, dois são pontos de destaque. O primeiro se refere ao estabelecimento do próprio sistema do Congresso, pelo qual os Estados Membros da sociedade internacional²³ iriam reunir-se periodicamente para rever a implementação e decidir sobre os casos que emanariam da nova ordem constitucional que havia sido acordada em Viena.

Outra característica relevante, que influenciará profundamente outras composições internacionais, é a colocação da abolição da escravatura. Apesar de sistemas prévios já terem introduzido questões entendidas hoje como garantias aos direitos individuais²⁴, como no caso da liberdade de culto previamente mencionada, a introdução desse fator vem agregar mais um valor derivado da Revolução Francesa, mostrando a ampliação da agenda de debates entre os Estados. Mais ainda, havia uma nova mentalidade em voga: a de que esses direitos poderiam, de fato, ser garantidos pela vontade política, e o direito internacional fora o instrumento escolhido para a consecução desta vontade.

Tal abordagem sofreu grande influência do debate entre Utilitaristas e defensores dos direitos fundamentais, cabendo-nos uma breve explicação acerca da mesma. No período entre o final do século XVII e início do século XVIII, duas grandes correntes filosóficas se confrontaram. Uma que deriva das declarações de Independência das Treze Colônias e da Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que defende a existência de direitos naturais inalienáveis de cada indivíduo que devem operar de forma distributiva e, outra, encabeçada por Jeremy Bentham,

²³ Em seu trabalho, Bobbitt afirma por diversas vezes que o objeto de seus estudos se referem exclusivamente à composição internacional européia, portanto tal característica deve ser levada em consideração.

²⁴ Como foi o caso do Tratado de Augsburg de 1555 que, apesar de permitir aos príncipes soberanos a imposição de sua religião aos seus súditos, garantia o direito de emigração destes para uma área governada por um príncipe adepto de sua religião.

que postula o Utilitarismo como forma de maximização da felicidade e do bem-estar o maior número de pessoas e não de cada indivíduo.

Segundo a última, os governos existem não porque os homens possuem direitos anteriores ao próprio, mas porque sem estes os homens não teriam direito algum, nem os poderia adquirir. Em sua crítica mais aprofundada, "*The Anarchical Fallacies*", Bentham argumenta que não há direito sem lei positiva anterior que o crie e que Direitos Naturais não derivados de lei positiva são inconciliáveis com qualquer exercício de poder governamental (anarquia) ou vazios (letra morta). Como exemplo desta última colocação, Bentham utiliza-se da própria Declaração de Independência Americana, que confere o direito à liberdade a todos os indivíduos, embora ainda restasse grande número de escravos no país.

A relevância deste debate não está somente nas teorias desenhadas, mas na forma com que as mesmas influenciaram diretamente a formulação de políticas e mudaram a percepção do Estado frente ao indivíduo. Não obstante, para nosso trabalho, o foco está no fato de que este debate influenciou diretamente na construção do modelo associacionista de Viena, ajudando a consolidar os objetivos fundamentais do mesmo, supra citados²⁵.

Para atingir tais objetivos, o Congresso levanta três princípios básicos para legitimar suas ações: o "Equilíbrio de Poder", o interesse geral das nações européias e o interesse especial prevalescente do arquétipo constitucional. Importante ressaltar, no entanto, que o sistema desenvolvido não era nada inclusivo, muito pelo contrário, como ressaltava Claude, o Concerto era um "clube para grande potências", que se reuniu cerca de trinta vezes durante todo um século.

²⁵ Mais sobre o debate e sua influência: HART, H.L.. **Essays In Jurisprudence And Philosophy**. Oxford: Oxford University Press, 1984. Essay 8, Ps 181-197

Com esta série de conferências, não só o princípio da consulta às outras partes foi estabelecido e a expectativa acerca do tratamento diplomático dos assuntos internacionais mais relevantes normalizado, mas também se criaram avanços nas técnicas que permitiram o estabelecimento de pré-requisitos estruturais que tornariam os debates multilaterais mais bem sucedidos. Como afirma Bobbitt²⁶, Viena teria performado as mesmas funções constitucionais para o século XIX que Westphalia e Utrecht haviam feito em momentos anteriores.

Não obstante, não houve a produção de mecanismos institucionais para lidar com assuntos de *high politics*. As conferências seriam muito mais esporádicas do que periódicas, a colaboração era feita de forma improvisada e não normatizada e as bases das negociações se davam mais em termos do poder e da influência que as grandes potências se auto conferiam do que em bases legais claras. Em suma, o sistema político que surge com o Concerto contribui mais para o desenvolvimento de uma consciência acerca da problematização que emana da colaboração internacional do que em sua resolução propriamente dita, e mais em abrir o leque de possibilidades da diplomacia multilateral do que concretamente realizá-las.

Se a expressão "grande potência" se torna mais concreta com o sistema, também o faz a palavra "Europa", uma vez que o próprio Tratado de Paris de 1815, que estabelecia a Quádrupla Aliança, continha referência expressa ao papel das grandes potências na manutenção da paz na Europa. Os conceitos de solidariedade européia e de uma comunidade de nações, ainda, tomam forma com o desenvolvimento do sistema.

Outro avanço significativo que surge com o Concerto é o fato de que as conferências multilaterais deixam de ser simples "Conferências de Paz" que, em seu

²⁶ BOBBITT, op.cit. p.540

sentido clássico, se constituíam em encontros entre líderes de Estado para concluir tratados de paz. As ocasiões e os propósitos das consultas, e os assuntos que se apresentavam como de relevância internacional, tornaram-se mais variados e abrangentes. Segundo Celso Lafer²⁷:

Em outras palavras, a grande sabedoria da visão conservadora, mas flexível, do Concerto Europeu foi a de montar uma ordem internacional baseada num quadro comum de referência quanto àquilo que era aceitável, ou inaceitável, pelas grandes potências a partir de uma interpretação comum sobre as relações de poder então vigentes.

O Concerto Europeu, portanto, constituiu-se como uma manifestação rudimentar, porém crescente, de um senso de interdependência e de comunidade de interesses entre os Estados Europeus. Como vimos, também não foi o primeiro ordenamento internacional a legitimar a forma de governo constitucional²⁸, mas é principalmente através deste novo sistema que o Estado Nação- entidade nacional baseada no consentimento dos governados- surge como substituto ao sistema de Estados Territoriais anterior.

1.5. Liga das Nações

O sistema de Viena vigora até o início do Século XX, quando é substituído por um novo sistema introduzido pelas “Conferências de Paz” de Haia de 1899 e 1907. Citaremos alguns aspectos relevantes deste sistema antes de adentrarmos ao estudo da Liga.

²⁷ LAFER, Op. Cit. p. 71.

²⁸ Embora, como afirma BOBBITT, tenha sido de longe o mais intrusivo.

O primeiro se refere ao seu caráter universalista, especialmente no que se refere às Repúblicas latino americanas recém-nascidas de seu processo de independência das metrópoles Ibéricas. Basta citarmos que a primeira Conferência contou com a participação de 26 países preponderantemente europeus, enquanto a segunda contaria com 44, incluindo os países latino-americanos. Tal caráter universalista nos permite, ainda segundo Claude, afirmar que, já em 1907, o mundo assistiu ao surgimento da primeira assembléia geral de Estados, uma vez que colocava os países mais fracos em condições de igualdade com os mais fortes. Acerca disto Claude cita um paralelo:

Se o Concerto Europeu havia sido um Conselho de Administração da corporação européia, o Sistema de Haia, particularmente em 1907, seria a Assembléia Geral dos acionistas de uma corporação muito mais extensa.²⁹

A segunda relevância em seu estudo refere-se ao fato de que as Conferências não foram organizadas em um período pós-guerra. Desse fato emana sua principal característica: o fato de visar uma reforma nas regras e métodos que regiam a ordem internacional. Esse objetivo foi facilitado pelo fato de que, devido ao divórcio entre a conferências e problemas particulares que emanavam das guerras, as questões debatidas em Haia eram essencialmente de caráter abstrato³⁰, ou seja, não era uma questão de resolução de problemas imediatos e sim de buscas mediatas para uma cooperação multilateral futura e de caráter duradouro.

Uma nova Conferência seria sediada em 1915, porém a explosão da Primeira Grande Guerra a impede. Seus principais legados foram, portanto a consciência de que a sociedade internacional ia muito além da Europa e de que a conduta das

²⁹ SCOTT, J.B. **The Reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907.** Oxford:Humpfrey Milford, 1917.p.201 *apud* CLAUDE Jr., Inis L. **Swords Into Plowshares, The Problems and Progress of International Organizations.** New York: Random House, 19XX.p.29.-tradução livre.

³⁰ CLAUDE, Op. cit. p. 30.

relações internacionais necessitavam de um certo grau de institucionalização de processos, bem como de arranjos improvisados.

Outra característica relevante do período que antecede a criação da Liga é o surgimento de uma série de Uniões internacionais de caráter administrativo, não político e de cooperação técnica. A mais relevante destas para a perspectiva de nossa análise fora a União Telegráfica Internacional, estabelecida em 1865. Seu *Bureau*, segundo Claude³¹, teria sido o protótipo da atual configuração do Secretariado, o núcleo central de toda organização internacional moderna. O estabelecimento de um pessoal fixo a fim de dar continuidade à organização (tal como realizar serviços de pesquisas, publicações, etc) marcou a transformação das organizações internacionais de uma série de conferências desconexas para uma instituição permanente.

Outra questão suscitada pelo autor é a emergência de novos assuntos na agenda de debates interestatais, principalmente devido ao aumento do fluxo comercial entre estes atores. As discussões ganham um caráter técnico e o campo das organizações internacionais, antes monopólio de diplomatas e chefes de Estado, passa a depender também de especialistas nas mais diversas áreas, tais como a saúde pública e os códigos telegráficos.

Uma terceira questão que se deve ressaltar à luz de nossa análise é a introdução da dicotomia entre as conferências gerais e o conselho, consistente apenas de alguns poucos e seletos membros e servindo como direcionador político no intervalo entre as conferências. Para o autor, portanto, surgem os elementos fundamentais do esqueleto de qualquer organização internacional moderna, não obstante suas diferenças e peculiaridades: a secretaria, a conferência e o conselho.

³¹ Claude, Op.cit.p.34.

Além disso cabe ressaltar que aqui se apresentam os quatro fatores essenciais para a existência de uma organização internacional³² e o fato de que, com uma agenda mais ampla, surge a implicação de que existe nas relações internacionais uma área de interesse comum que pode ser trabalhada pelos Estados soberanos. *“Estas, portanto, foram as lições do sistema não político do Século XIX. O Concerto estava situado no compromisso; Haia na regulação; as Uniões Públicas Internacionais na cooperação.”*³³

Com o fim da Primeira Guerra Mundial nota-se, de fato, uma continuidade na estrutura organizacional desenvolvida a partir da segunda metade do século XIX. A Paz de Paris, cujos elementos principais baseiam-se no Tratado de Versailles e nos Quatorze Pontos de Wilson³⁴, procura adaptar e desenvolver o escopo de atuação e a estrutura consolidados pelas Uniões Internacionais.

Tal afirmação verifica-se facilmente ao analisarmos a estrutura da Liga. A mesma era composta de três órgãos: o Conselho, composto por nove membros, sendo cinco permanentes³⁵, a quem cabia decisões acerca de tópicos como o desarmamento e a proteção de minorias e se reunia, inicialmente, três e depois quatro vezes por ano; a Assembléia, composta por todos os membros, reunindo-se em setembro ou por convocação extraordinária e cuja competência compreendia, entre outros, a aprovação do orçamento, eleição de membros não permanentes e a

³² Ressaltados anteriormente.

³³ CLAUDE, Op. cit. p. 34.

³⁴ Os 14 pontos do presidente norte-americano Woodrow Wilson incluíam, além da restauração das fronteiras européias ao *status quo ante* Primeira Guerra e da restauração da independência em países como a Bélgica e a Sérvia e Montenegro, outras questões que, apesar da pouca aplicação prática na época, restaram relevantes até os dias de hoje. Dentre elas está o fim da diplomacia secreta, o ajuste das pretensões coloniais e a eliminação das barreiras econômicas entre as nações. Tal plataforma para a paz, incluía a própria criação da Liga das Nações, e pretendia “fazer o mundo mais seguro para a democracia”. Como veremos, paradoxalmente, os Estados Unidos nunca se tornaram membro da Liga. Mais em: KISSINGER, Henry A. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994, ps. 218-225.

³⁵ Efetivamente, apenas quatro: Grã-Bretanha, França, Itália e Japão. Os EUA seriam o quinto, mas nunca acederam à organização.

admissão de novos membros e; o Secretariado, responsável pelas questões administrativas³⁶.

Há outro paralelo a ser traçado neste sentido entre as macroestruturas anteriores à Liga e sua estrutura. O Conselho seria uma edição bastante revisada e de embasamento legal no que se refere à continuidade institucional, à regularidade das sessões e ao equilíbrio de composição entre representações de poderes maiores e menores do Concerto Europeu. Já a Assembléia Geral representaria a realização das esperanças e planos de Haia, enquanto o Secretariado seria fruto das Uniões não políticas do século XIX³⁷.

Dentre os princípios da Liga quatro se destacam para nosso estudo, a saber: a segurança coletiva, a solução pacífica de controvérsias, a jurisdição internacional e o desarmamento³⁸. Sua relevância está no fato de ressaltarem o próprio espírito da Liga, que, por sua vez, derivava da destruição causada pela Primeira Guerra.

A organização foi, em variados aspectos, um produto da Primeira Grande Guerra, principalmente no que diz respeito a evitar novos conflitos em escala planetária. Daí a importância do conceito de segurança coletiva formado pela Liga. Este incluía o princípio de uma moratória para expressões de violência, ou seja, os países membros da organização se comprometiam, de acordo com o Pacto, a estabelecer um prazo 12 meses antes de recorrerem à guerra³⁹.

Como também ressalta Claude, embora a Liga nunca tivesse implementado totalmente as previsões do Art. 24 do Pacto, que se refere ao controle internacional abrangente de atividades cooperativas, ela servira para transformar organizações

³⁶ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.608.

³⁷ Claude, Op. cit. p. 43.

³⁸ LAFER, Op. cit. p.78.

³⁹ Arts. 12-16 do Pacto da Sociedade ou Liga das Nações em SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional**. Barueri, SP: Manole, 2004. p.73.

em órgãos de uma organização. Sua ideologia residia sobre duas crenças fundamentais: a de que a era da democracia havia chegado e que o método de se tentar chegar em uma decisão pelo modo democrático poderia ser aplicado às relações entre Estados democráticos. *"Wilson lutou sua guerra para fazer um mundo mais seguro para a democracia; ele criou sua Liga para fazer um mundo mais seguro pela democracia"*⁴⁰.

Uma das principais críticas à Liga é a sua previsão, tanto nas decisões do Conselho como na Assembléia Geral, da regra da unanimidade, difícil de ser atingida. Ou seja, todas as decisões substanciais dependiam da concordância de todos os membros presentes, o que levava a impasses insuperáveis, e distorcia a característica da aceitação da vontade da maioria. Aliada a não entrada dos EUA, ao direito de retirada, que fez com que países como o Brasil saíssem⁴¹ da organização e, principalmente à eclosão da Segunda Grande Guerra, a Liga deixa, de fato, de funcionar em 1945, embora de direito tenha permanecido em funcionamento até 1946⁴².

1.6. A ONU

O término da Segunda guerra Mundial levou, com a ONU, a uma nova tentativa de constitucionalização da ordem internacional⁴³. Ocorre que todos os

⁴⁰ Claude, Op. cit. p. 52. Grifo nosso.

⁴¹ Mais sobre o direito de retirada ver: Mello, Op.cit.p. 608.

⁴² Mello, Op. cit. p. 609.

⁴³ LAFER, Op. cit. p. 77.

esforços empreendidos pela Liga para evitar o reaparecimento de um conflito em escala planetária não detiveram a eclosão da Segunda Grande Guerra.

Imediatamente após o surgimento do conflito os preparativos para a formação de uma nova instituição internacional destinada à manutenção da paz e da segurança internacionais foram iniciados. O Secretário de Estado dos EUA, Hull, inicia seu programa preparatório logo após a eclosão da guerra na Europa. Além disso, uma série de agências temporárias, como a *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, de 1943, é criada, e boa parte do maquinário institucional das Uniões Internacionais são aproveitados para desenhar a estrutura da nova organização⁴⁴.

Era, sem dúvida, ao invés de uma continuação da Liga, a formação de uma nova instituição. Seu escopo de atuação seria muito mais amplo do que o da LDN, seu caráter universal e generalista também seriam muito mais profundos do que da sua predecessora, e os temas de sua agenda igualmente mais abrangentes.

Importante ressaltar que o princípio da igualdade estatal, diferentemente no que ocorrera em Westphalia e Utrecht, e igualmente como definido na LDN, está codificado e positivado através da Carta de São Francisco. Tal fato impõe uma diversificação de possibilidades de alianças que reconfiguram as perspectivas de cooperação e relacionamento entre os Estados.

Por fim, é necessário ressaltar a importância da evolução das estruturas internacionais para a consolidação dos Estados como entes políticos autônomos. Como visto, um dos requisitos principais para a existência do sistema de Estados-Nações foi o reconhecimento da igualdade recíproca. A partir desse ponto, foi possível o desenvolvimento das relações entre os mesmos, mas, principalmente, do

⁴⁴ Claude, Op. cit. ps. 56 a 50.

estabelecimento de estruturas e instituições internas que possibilitassem a existência do Estado como tal e sua consolidação. É preciso ressaltar, no entanto, como o faz Milliken⁴⁵, que os Estados-Nações que emergiram da Idade Média sofreram profundas transformações, levando a autora a afirmar até mesmo que a grande maioria dos Estados Westphalianos teriam desaparecido hodiernamente. Mais do que isso, a autora afirma que nem todos os Estados Europeus atuais chegaram àqueles da definição Weberiana de Estado como *“burocracia racional altamente centralizada que possui o monopólio da violência organizada sobre determinado território”*⁴⁶.

No entanto, também é necessário que as características e a evolução acima delineados sejam levados em consideração quando da análise da existência de Estados Falidos e de que forma as OIs contribuem ou paralizam essa tendência. Assim, vimos que a evolução e delimitação do conceito de Estado passou por uma necessária evolução e delimitação das relações entre estes entes autônomos, o que, como veremos, persiste até hoje, ajudando a identificar as estruturas e instituições internas dos mesmos.

⁴⁵ MILLIKEN, Jennifer(Org). **State Failure, Collapse and Reconstruction**. London: Blackwell Publishing Ltd., 2005. p. 3.

⁴⁶ MILLIKEN, Op. Cit. p.3.

2. DEFININDO ESTADO FALIDO

No capítulo anterior, tínhamos como foco uma abordagem histórica das etapas de desenvolvimento do Estado como unidade política e as diferentes configurações de relacionamento entre essas que ocorreram paralelamente. Isso por que antes de abordarmos o objeto central de nosso estudo, os Estados Falidos, era necessário entendermos de onde veio o próprio conceito. No capítulo que segue lidaremos com a problemática da definição do conceito de Estados Falidos, passando pelo estudo de seu contra-ponto- o Estado Forte- , analisando ainda os estágios de falência, até chegarmos a uma proposta de definição.

Alguns pontos relevantes que sustentam a tese do Estado Falido serão abordados, como a questão da Soberania e da ausência das garantias de segurança humana e instituições, aproximando-nos de uma definição de caráter mais abrangente, levando em consideração as principais causas do processo. A metodologia utilizada nesse capítulo é a teórico-analítica, buscando as principais teorias sobre a falência estatal e discutindo sua abordagem e resultados.

2.1. O Estado Forte: Abordagens

Em princípio, é importante salientar que nossa proposta segue caminho diverso de alguns teóricos, em especial das Relações Internacionais⁴⁷, no que se refere à abordagem para formar a base da proposta de uma definição ao termo Estado Falido. Nossa abordagem procura contrapor o Estado Falido ao Estado Forte, como maneira de encontrar pontos de convergência entre as variadas teses explicativas. Em primeiro lugar, iremos analisar alguns modelos de Estados considerados capazes de exercer suas funções estatais de forma plena, englobando os conceitos de *statehood* e *stateness*, além de possuir instituições efetivas e de oferecer à sua população os serviços essenciais. Definimos um estado Forte para saber tudo- ou quase tudo- aquilo que um Estado falido *não* é.

Na contra-mão desta, críticas são desenhadas classificando-a como simplista e generalista. Larsson⁴⁸, utiliza-se de uma outra forma de abordagem, procurando a definição de Estado Falido não a partir da ausência de características de seu contraponto, mas como a *ausência de soberania*. Em outras palavras, sua hipótese é de que o termo, em sua abrangente e variada utilização, pode ser descrito por meio de problemas de soberania. Para o autor, haveria certas conexões entre os Estados Falidos e a ausência de características de Estados Fortes, mas que essa seria uma demarcação mais lógica do que útil, e a abordagem da soberania proveria uma base mais ampla para sua definição⁴⁹. “After all”, prossegue o autor, “what is a

⁴⁷ HELMAN, Gerald B.; RATNER, Steven B. Saving Failed States. **Foreign Policy**, No. 89, 1992, p. 3-20; HALE, Henry E. Divided We Stand: Institutional sources of ethnofederal state survival and collapse. **World Politics**, Vol. 56, No. 2, 2004, p. 165-193.

⁴⁸ LARSSON, Samuel. **Weak States?** 31 f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais)-University of Lund, Institute of Political Science, Lund, Suécia, 2004. Disponível em <http://theses.lub.lu.se/archive/2005/10/05/1128503227-25837-961/uppsats.pdf>. Acesso em 16 de Julho de 2006.p. 2.

⁴⁹ No mesmo sentido: KRASNER, Stephen D. Governance Failures and Alternatives to Sovereignty. **Center on Democracy, Development and the Rule of Law- CDDRL Stanford- Working Papers**. No 1, 2 Nov. 2004, ps. 2-5.

strong state if not *not strong*? Despite the logic, the approach is not usable to create a demarcated definition.”⁵⁰.

A abordagem aqui utilizada nada possui de simplista ou generalista. Pelo contrário, após a análise de importantes modelos de Estados Fortes, construiremos uma necessária ponte entre a ausência de algum ou alguns de seus elementos para, a partir de características concretas, estabelecer um modelo de classificação teórica. É importante ressaltar que o viés utilizado por Larsson e Krasner procura prover respostas alternativas aos atuais modelos de reconstrução desses Estados, profundamente relacionados à análise construtivista das Relações Internacionais⁵¹. Em primeiro lugar, nosso objetivo aqui não é fornecer modelos teóricos de alternativa às atuais vias de atuação sobre a reconstrução mas, além, visamos propor uma definição o mais objetiva possível do termo. Em segundo, nossa linha teórica principal⁵² é a do Neo Institucionalismo. Em conjunto, esses fatores permitem não invalidar a abordagem dos problemas de soberania mas, em outro sentido, buscar uma abordagem que, além de lógica, seja útil e reflita a realidade internacional.

2.1.1. O Modelo de Barry Buzan

⁵⁰ LARSON, Op. Cit. p.7.

⁵¹ O Construtivismo é corrente teórica que visa explicar como a inteligência humana desenvolve-se, partindo do princípio de que o desenvolvimento da inteligência é determinado interações mútuas entre o indivíduo e o meio. A idéia central é que o homem não nasce inteligente, mas também não é passivo sob a influência do meio, isso é, ele responde aos estímulos externos agindo sobre eles para construir e organizar o seu próprio conhecimento, de forma cada vez mais elaborada. Dentre os teóricos mais importantes dessa corrente está Piaget.

⁵² Como veremos no terceiro capítulo.

Buzan, em seu trabalho *People, states and fear*⁵³, propõe um modelo abstrato de Estado Forte, no qual o mesmo é visto como um triângulo:



Ilustração 4: O Modelo Estatal de Barry Buzan⁵⁴

Para o autor, cada lado do triângulo corresponde a uma característica essencial do Estado. Caso uma dessas esteja ausente ou em mau funcionamento, o modelo não se sustenta, e, à partir daí o Estado pode ser considerado como fraco⁵⁵. Discutiremos, a seguir, cada um dos lados desse triângulo.

O primeiro lado, definido como a idéia comum de Estado (*common Idea of the state*) seria a característica mais subjetiva. Refere-se ao ideal que mantém as pessoas unidas dentro de um determinado território sob laços sócio-culturais em comum. Em geral, essa característica configura uma unidade ideológica sobre por que um Estado existe, como se organiza e o porquê dessa organização. Seria, segundo o autor, “o coração da identidade política do Estado”⁵⁶ e estaria relacionado

⁵³ BUZAN, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

⁵⁴ LARSSSEN, Op. Cit. p. 9.

⁵⁵ Buzan utiliza-se do termo estado Fraco (Weak State) para referir-se ao nosso objeto, o Estado Falido.

⁵⁶ BUZAN, Op. Cit. p. 70.

a conceitos como *nacionalidade*⁵⁷, além de ser particularmente forte nos Estados-Nações, por razões abordadas em nosso primeiro capítulo.

O segundo lado do triângulo, a expressão institucional do Estado, corresponderia à manifestação concreta do Estado. Compreende todo o aparato institucional estatal, tal como a hierarquia entre os corpos legislativo, judiciário e executivo, forças armadas, polícia, normas de procedimento e legais, etc. É a principal feição da estatidade⁵⁸, e o modelo não se preocupa com a democracia ou sua ausência, importando apenas a sua funcionalidade.

Por fim, o terceiro lado do triângulo é o mais objetivo dentre os três, sendo essa característica particularmente fixa. A base física do Estado compreende um território definido, o povo que nele habita e as riquezas que nele se encontram e se desenvolvem. Seria variável no sentido de que sua primeira feição, o território de um determinado Estado, pode alterar-se⁵⁹.

2.1.2. O Modelo Weberiano

O modelo teórico de maior repercussão sobre o conceito de Estado, e mais amplamente utilizado pela literatura, é o de Max Weber. O modelo Weberiano de Estado é definido por uma burocracia impessoal altamente especializada que

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Aqui, o termo é utilizado como tradução de *stateness* que compreende as características que permitem uma unidade política ser chamada de Estado, em sua manifestação mais concreta. Paralelamente, utilizaremos estaticidade como tradução para *statehood*, termo que se refere à qualidade de Estado *per se*, uma adjetivação subjetiva utilizada largamente pela literatura especializada.

⁵⁹ E, historicamente, varia. É o caso da França napoleônica (visto anteriormente), da Prússia pós-Bismarck e da Alemanha nazista.

controla um determinado território e possui o monopólio legítimo e exclusivo da violência e dos meios de coerção sobre os cidadãos que nesse território residem⁶⁰.

Alguns críticos desse modelo afirmam que nem mesmo alguns Estados Ocidentais europeus teriam hoje alcançado o auge Weberiano no qual uma burocracia central racionalizada desfruta do monopólio da violência organizada sobre determinado território e população⁶¹. Outros argumentam ainda que esse conjunto de características não se aplicaria exclusivamente aos Estados da Europa Ocidental que posteriormente serviram de modelo para a organização política do resto do mundo, como vimos anteriormente⁶². No entanto, a influência do modelo Weberiano no conceito de Estado e na sua própria formação é inegável e subsiste como a principal formulação.

Há ainda, no entanto, alguns indicadores adicionais geralmente relacionados ao conceito de Weber, dando maior concretude a sua definição⁶³. O primeiro se refere ao reconhecimento, doméstico (legitimidade) e externo, que seria fundamental para seu inter-relacionamento na arena global⁶⁴. Em segundo lugar, a regulação e a oferta de determinados serviços e a redistribuição de riquezas são freqüentemente mencionados como partes centrais da estaticidade⁶⁵

⁶⁰ WEBER, Max. **From Max Weber: Essays in Sociology**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1946. *Apud* FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: Governo e Organização no Século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005. p. 21.

⁶¹ MILLIKEN, Jennifer(Org). **State Failure, Collapse and Reconstruction**. London: Blackwell Publishing Ltd., 2005.p. 3.

⁶² *Como o faz Fukuyama: “Na China, um Estado dotado de uma burocracia altamente especializada existiu por milhares de anos” e “Na Europa, o Estado moderno, com grandes exércitos, poder de taxação e uma burocracia centralizada que podia exercer autoridade soberana sobre um grande território, é um fenômeno mais recente” em: FUKUYAMA, Op. Cit. ps 13 e 15, respectivamente.*

⁶³ Também chamado de Neo-Weberianismo. BILGIN, Pinar; MORTON, Adam D. Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold-War annexation of the social sciences? **Third World Quarterly**, Vol. 23, No. 1, 2002, p.63.

⁶⁴ GROS, Jean-Germain: Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. **Third World Quarterly**, Vol. 17, No. 3,1996, p. 456.

⁶⁵ LARSSON, Op. Cit. p. 6.

2.1.3. O Modelo de Fukuyama

Francis Fukuyama, em seu trabalho “*Construção de Estados: Governo e Organização no Século XXI*”, estabelece uma formulação teórica da força de um Estado relacionada com quadrantes interdependentes, em termos de escopo e força. Ele faz a distinção entre o *escopo* das atividades do Estado, que se refere às diferentes funções e metas assumidas pelos governos, e a *força* do poder do Estado, ou a capacidade dos Estados de planejar e executar políticas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente- chamando essa característica de capacidade institucional do Estado⁶⁶.

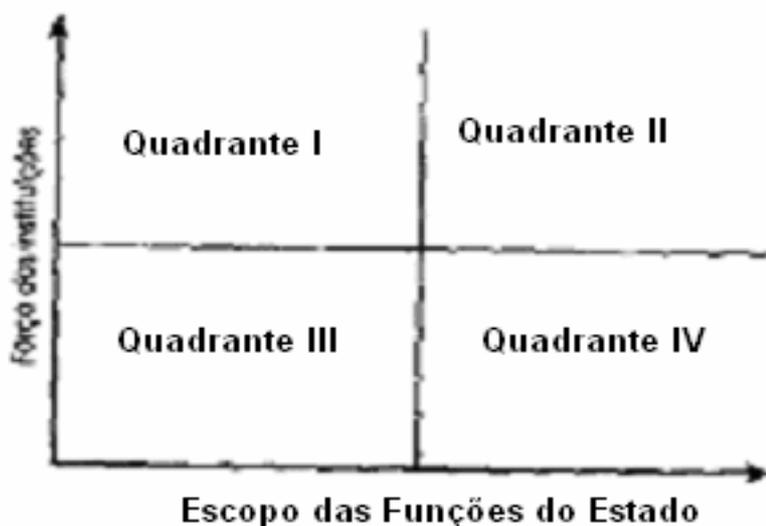


Ilustração 5: Estatidade e Eficiência⁶⁷

Ressalta ainda que uma das confusões para o entendimento de estatidade é que a palavra força, com freqüência, é utilizada indiferentemente para se referir àquilo que é chamado de escopo e também à força e à capacidade. Fazendo um

⁶⁶ FUKUYAMA, Op. Cit. p. 22.

⁶⁷ FUKUYAMA, OP. Cit. p. 27.

desdobramento do conceito de estatidade em duas dimensões, força e escopo, o autor afirma ser possível criar uma matriz que ajuda a diferenciar os graus da mesma em vários países e em todo o mundo⁶⁸.

O eixo X de análise, portanto, refere-se a uma maior ou menor ambição nos termos do que um país pretende realizar. Sua localização ao longo do eixo dependeria, portanto, da complexidade na formulação das políticas públicas e das leis, conforme as metas de realização de tarefas de governança, como a alocação de créditos de investimento ou a infra-estrutura pública. O eixo Y se refere a uma análise da força das capacidades institucionais do Estado, ou seja, em que medida a capacidade de fazer cumprir as metas ou leis é concretizada com eficiência.

Nesse modelo, portanto, um Estado será tão mais forte quanto maior sua ambição na formulação de políticas e a força de seu aparato em realizá-las. Um Estado Forte, como contraponto de um Estado Falido, seria aquele que traça metas mais complexas e as faz cumprir com eficiência. No modelo teórico, a ex-URSS estaria na metade superior do quadrante II, uma vez que o escopo de suas funções era amplo e a força de sua aplicação eficiente. Já os Estados Unidos estariam na metade superior do quadrante I, por possuir um Estado mais liberalizado e grande força institucional. Enquanto o Brasil, por possuir um Estado relativamente mais amplo em seu escopo e enfrentar dificuldades de aplicação de suas metas, encontraria-se na parte inferior do quadrante IV⁶⁹.

⁶⁸ FUKUYAMA, Op. Cit. p. 22.

⁶⁹ O modelo exemplificativo refere-se às décadas de 60 e 70.



Ilustração 6: A Matriz de Estatidade (Exemplos)⁷⁰

2.2. Uma Definição Problemática

Os modelos apresentados acima, como recorte de análise de Estados Fortes, são brilhantes em sua simplicidade. No entanto, se a definição do termo Estado Falido fosse simples, a doutrina internacional já a teria traçado de uma forma relativamente pacífica. Ocorre que, nem mesmo os modelos de seu contraponto, por si só, são suficientes para explicar esse complexo processo pelo qual passam diversos Estados na atualidade pela simples negativa de suas características.

⁷⁰ FUKUYAMA, Op. Cit. p. 28.

Tampouco os Estados Falidos apresentam características únicas em suas variadas manifestações, e sua demarcação, por exemplo, enfrenta as mesmas dificuldades da definição do termo terrorismo ou do crime de agressão em âmbito internacional. Em resumo, é um termo que, pela ausência de uma definição pacífica, vem sendo amplamente utilizado, muitas vezes de forma errônea, e que toda a literatura parece saber do que se trata.

Essa é uma postura criticável, uma vez que essa lacuna pode ensejar utilizações distorcidas do conceito, sendo as mesmas aplicadas com direcionamento errôneo, seja na formulação de políticas, seja na própria área acadêmica.

“O rótulo de Estado como sendo falido serve para facilitar duas diferentes abordagens: a dos Estados “amigos”, que possuem fraqueza institucional e devem ser restaurados, e os “inimigos” que causam uma ameaça à estabilidade internacional.”⁷¹

O termo Estado Falido não pode ser simplesmente tratado como algo que todos sabem o que é mas que sua compreensão muitas vezes passa ao largo da realidade por trás do conceito. Somente para traçar um paralelo, não há um só cientista político que diga não saber o que o terrorismo significa. Ainda assim, seria considerado terrorismo ações que visassem a derrubada de um governo colocado no poder de forma anti-democrática, como no caso da ditadura militar brasileira? A resposta certamente pode variar com o tempo e a realidade histórica, no entanto, termos em aberto dão ampla margem para interpretação, o que, certamente, prejudica seu entendimento e permite distorções direcionadas de sua utilização.

2.3. Estágios de Falência

⁷¹ BILGIN, Pinar; MORTON, Adam D. Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold-War annexation of the social sciences? **Third World Quarterly**, Vol. 23, No. 1, 2002, p. 66.

O Estado Falido não comporta apenas uma fase de análise para sua compreensão. Nenhum Estado simplesmente entra em um processo de ruptura institucional que desestabiliza seu território de uma vez só. Trata-se de um processo que se desenvolve através do tempo e que não necessariamente leva todos os Estados fracos a entrarem em colapso. O processo de falência é dinâmico e, portanto, comporta diversas fases em sua caracterização. Aqui procuraremos aproximar as classificações traçadas pela literatura de forma a proporcionar um entendimento mais amplo dessa dinâmica e de que nem todo Estado fraco é necessariamente falido e nem todo Estado Falido é, necessariamente, colapsado.

Gros busca uma classificação dos Estados baseando-se em cinco categorias que visam organizar o amplo universo da falência estatal. O primeiro nível da classificação proposta pelo autor é a do Estado anárquico. Seria, portanto, a fase mais crítica da fraqueza estatal no qual inexistente um governo central, as forças públicas de coerção não conseguem manter qualquer nível de lei ou ordem e nenhuma autoridade extrai ou oferta serviços⁷². Rotberg, por sua vez, nomeia o processo mais extremo de ruptura institucional como sendo um Estado em colapso⁷³. Segundo o autor:

“Um Estado em colapso é uma versão mais extrema e rara do Estado Falido. Nele, os bens políticos são obtidos através de meios privados ou ad hoc. (...) Um Estado em colapso exhibe um vácuo completo de autoridade.”⁷⁴

⁷² GROS, Op. Cit. p. 459.

⁷³ GROS, Jean-Germain: Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. **Third World Quarterly**, Vol. 17, No. 3, 1996, p. 455-471.

⁷⁴ ROTBERG, Rotberg I. **The Failure and collapse of Nation-States** In ROTBERG, Rotberg I(Org). **When States Fail: Causes and Consequences**. Gaillard: Princeton University Press, 2004.p.9.

A segunda categoria seria a do Estado Fantasma, no qual ainda existem alguns traços de autoridade, mas apenas em áreas específicas. Ressalta Gros que não raramente essa autoridade visa apenas proteger o governante ou as elites diretoras do Estados. Já na terceira categoria, denominada de Estados Anêmicos, enquadram-se aqueles Estados nos quais a autoridade *“is down, but not out”*⁷⁵. O governo luta para manter suas funções mas, pela ausência de acesso a toda a população ou pela ausência recursos para tal fim, não conseguem.

Rotberg, classifica essas duas situações em um só nível: o nível do Estado Fraco. Para ele, o que Gros chama de Estado anêmico será a configuração de uma ampla gama de Estados: eles podem ser inerentemente fracos por causa de limitações físicas, geográficas ou econômicas, ou eles podem ser basicamente fortes, mas em uma situação de fraqueza temporária devido a antagonismos internos, despotismo ou ataques externos⁷⁶. Haveria ainda uma categoria especial destes Estados Fracos, os aparentemente fortes, sempre uma autocracia, que rigidamente controlam os dissensos e são seguros mas proveêm poucos bens políticos⁷⁷, assemelhada, portanto, ao Estado Fantasma Grosiano.

A quarta categoria de Gros, chamada de Estados capturados, compreende aqueles nos quais não é a ausência de um governo centralizado que gera instabilidade, mas o direcionamento das ações estatais apenas para determinadas regiões do território⁷⁸. Esse é o caso quando um estado visa apenas oferecer serviços para determinada população ou etnia. Apesar de Rotberg não apresentar essa classificação específica, outro autor, Henry E. Hale denomina tais Estados de etnofederalistas. Segundo Hale, o Estado etnofederal *“é aquele em que ao menos*

⁷⁵ GROS, Op. Cit. p. 460.

⁷⁶ ROTBERG, Op. Cit. p.5.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem.

um componente da unidade de governança territorial está intencionalmente associado com uma categoria étnica específica.”⁷⁹. Aqui, a “idéia compartilhada de Estado” do modelo de Buzan seria exatamente o elemento ausente.

A quinta e última categoria refere-se aos Estado abortados. Segundo Gros, “the aborted states never developed state institutions when transformation to independence took place(...)they failed *in vitro*.”⁸⁰ Discordamos dessa última classificação uma vez que qualquer Estado, para ter sido considerado como tal pela comunidade internacional, em algum momento de sua história, desenvolveu um aparato institucional governamental, ainda que mínimo. Desenvolveu, portanto, algum nível de legitimidade que lhe tenha garantido o *status quo* próprio de um Estado.

Em nosso trabalho, seguiremos a classificação proposta por Rotberg, partindo de um Estado Forte, para o último nível, um Estado Colapsado. Segundo o autor, Estados Fortes seriam aqueles que inquestionavelmente controlam seu território e provêem uma ampla gama de bens políticos⁸¹ de qualidade. Estados Fortes oferecem altos níveis de segurança contra violência criminal, asseguram a liberdade política, criam ambientes que conduzem para oportunidades de crescimento econômico e nos quais império da lei prevalece. “De forma geral,” prossegue o autor “Estados Fortes são lugares de paz e ordem invejáveis.”⁸².

A partir dessa caracterização, o autor segue classificando os Estados segundo a sua força em Estados Fraco, com uma subcaracterização especial: Estados Falidos e Estados em colapso. Muito embora não concordemos inteiramente com as demarcações propostas pelo autor, especialmente no que se

⁷⁹ HALE, Henry E. Divided We Stand: Institutional sources of ethnofederal state survival and collapse. **World Politics**, Vol. 56, No. 2, 2004, p. 166.

⁸⁰ GROS, Op. Cit. p. 461.

⁸¹ Sobre os quais trataremos posteriormente.

⁸² ROTBERG, Op. Cit. p. 4.

refere aos Estados Falidos, acreditamos que é a classificação mais correta disponível na literatura especializada e a que mais se aproxima com a utilizada em nosso trabalho.

2.4. Soberania e os Estados Falidos

Como anteriormente colocado, nossa abordagem difere daquela em que o Estado Falido é medido em termos de problemas de soberania. Embora não compartilhemos da mesma visão daqueles que apóiam essa abordagem, acreditamos que nenhuma análise acerca das implicações da falência estatal pode ser feita sem que se coloque a questão da soberania em discussão. Nessa sessão nos ocuparemos em trabalhar um dos principais autores da atualidade nessa seara, Stephen D. Krasner, ocupando-nos de uma discussão de suas idéias, que traçam um parâmetro geral do atual posicionamento da academia. Mais uma vez é necessário ressaltar que o objetivo de Krasner, bem como o de outros autores, é trazer uma nova abordagem de Soberania, mas, sobretudo, fazer com que ela seja mais flexível para facilitar o processo de reconstrução.

2.4.1. A Taxionomia de Krasner

O termo soberania é central em questões de política internacional e, até mesmo por isso, amplamente utilizado. Krasner elabora uma tipologia⁸³ que visa identificar de que forma a literatura utiliza tal conceito, tendo como objetivo explicar a falência estatal por meio dos problemas de soberania. Embora sua utilização não se encerre nos tipos abaixo discutidos, acreditamos que o condensamento proposto pelo autor é uma ferramenta útil para a análise do conceito.

Krasner inicialmente traçou quatro abordagens de utilização do termo que, posteriormente, foram reduzidas para três. Segundo o autor “a soberania convencional possui três elementos: soberania internacional legal, soberania Westphaliana/Vatelliana e soberania doméstica”⁸⁴. Analisemos, então, cada um desses elementos.

O primeiro refere-se à idéia de que todos os estados são “autônomos e independentes”⁸⁵ entre si, à qual Krasner denomina soberania Westphaliana. O nome deriva da ordem internacional que se configurou após os acordos de Westphalia. A principal regra é a de que os Estados devem evitar intervir nos assuntos domésticos uns dos outros e que Estados são “atores unitários racionais operando sobre uma estrutura anárquica e lutando para ampliar seu bem-estar e segurança”⁸⁶. Essa visão realista da política internacional foi amplamente difundida e compreende ainda a perspectiva de que um Estado, para caracterizar-se como tal, deve possuir territorialidade e autonomia político-administrativa. Claramente, essa visão de mundo, na qual o mesmo seria constituído de Estados estáveis internamente e

⁸³ E, portanto, uma categorização que exclui logicamente todas as categorias além daquelas incluídas na própria tipologia.

⁸⁴ KRASNER, Stephen D. Sovereignty. **Foreign Policy**. No. 122, 2001. p. 21. Tradução livre.

⁸⁵ KRASNER, Stephen D. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failed States. **International Security**, Vol. 2, No. 29, 2004, p. 87. Tradução livre.

⁸⁶ Idem.

competindo na arena internacional, inspirou as atuais configurações de organizações internacionais, em especial a ONU.

A segunda face da soberania, segundo o autor, é “uma ordem doméstica com uma hierarquia de autoridade única”⁸⁷. De acordo com as teorias da soberania doméstica, a soberania se define a partir do grau de controle exercido pelas autoridades públicas nas fronteiras territoriais do Estado. Dessa forma, um estado no qual o governo não alcança todo o território através de seu aparato institucional possui problemas com a soberania.

A terceira e última face da soberania, segundo Krasner, refere-se à soberania legal. Trata-se da construção jurídica segundo a qual os Estados podem estabelecer tratados uns com os outros e entrar em acordos internacionais. Resume-se na seguinte afirmação: os Estados podem estabelecer tratados, uma fase que, segundo a maioria da formulação teórica, inicia-se com o reconhecimento e não é perdida nem mesmo com o colapso de instituições ou com bruscas mudanças governamentais, como no caso de golpes de Estado. Dessa forma, ainda que o poder seja tomado à força ou que uma Guerra Civil irrompa, as obrigações e deveres permanecem intactos.

2.4.2. Críticas à abordagem taxionômica

Discordamos da abordagem proposta pelo autor por variados motivos. Em primeiro lugar, Krasner, bem como a maioria dos autores que busca a abordagem da

⁸⁷ KRASNER, Stephen D. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failed States. **International Security**, Vol. 2, No. 29, 2004, p. 89.

soberania, possui uma visão “de cima para baixo” do processo de legitimação de uma determinada unidade política autônoma. Mesmo quando se refere à soberania doméstica, Krasner o faz relacionando-a com o componente de reconhecimento internacional. Ora, se uma das grandes críticas apontadas pela literatura atual⁸⁸ é que um dos maiores problemas na estabilização de Estados é exatamente a forma de atuação externa, a mudança deve iniciar-se pela própria visão, partindo de dentro do Estado.

Em segundo lugar, trata-se de uma visão ligada ao que Bilgins e Morton chamam de “anexação das ciências sociais pela Guerra Fria”⁸⁹. Segundo os autores, o foco das ciências sociais durante esse período se desenvolveu em torno dos laços do mundo Ocidental com as fronteiras políticas de territórios soberanos. Assim, nesse nível, a ciência social era muito mais a criatura, se não uma criação, dos Estados, tomando suas fronteiras como componentes sociais cruciais. Esse pensamento não seria diferente com relação ao mundo não-Ocidental⁹⁰.

Esse pensamento e essa prática, entretanto, não terminaram com a derrocada formal da era de confronto ideológico. Pelo contrário, segundo o autor, as estruturas foram mantidas, reforçadas e ampliadas, incluindo a partilha do trabalho científico social que assegurou sua separação do político. O autor segue relacionando uma grande parte do trabalho das ciências sociais desenvolvida nesse período como pretendendo estabelecer o paradigma de que as instituições internas dos Estados deveriam estar subjugadas ao governo central, não levando-se em consideração as características sociais dos mesmos.

“Nesse sentido, esse processo de construção de conhecimento constituiu tentativas de criar e manter as estruturas dominantes, que

⁸⁸ Como é o caso de Fukuyama e Rotberg.

⁸⁹ BILGINS, Op. Cit. p. 51.

⁹⁰ BILGINS, Op. Cit. p.57.

*subordinam relações de desigualdade que não são limitadas de nenhuma forma ao período da Guerra Fria.*⁹¹

Nossa abordagem, portanto, procura distanciar-se do modelo acima descrito, muito mais relacionado a formulação de políticas do que a tentativa de compreensão de fenômenos cientificamente. Buscaremos a integração entre uma visão da realidade social desses Estados com a formação de suas instituições e sua manutenção, encontrando respaldo, especialmente, na teoria Neo-institucionalista.

2.5. Definições: um Mapeamento

A tabela abaixo contém cinco das mais importantes definições de Estados Falidos. Embora exista um grande número de autores que já fizeram essa definição, nossa escolha não é aleatória. Por um lado, procuramos autores que possuíssem uma visão como a que buscamos: a de que o Estado Falido só pode ser compreendido a partir de uma análise de suas instituições internas. Por outro, temos dois autores que representam posições de órgãos internacionais relevantes no atual cenário internacional.

O primeiro a que nos referimos, o ex-Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, Boutros Boutros Ghali, adquire particular importância. Embora os ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos tenham trazido a relevância dos Estados Falidos como importante ameaça à paz internacional, Boutros Ghali teve o mérito de ser o primeiro dirigente internacional a trazer à tona a questão para a agenda de debates. Seu período como dirigente da Organização

⁹¹ BILGINS, Op. Cit. p. 61.

configurou-se por um cenário pós-Guerra Fria no qual eclodiram diversos conflitos intra-estatais que tiveram como uma de suas conseqüências, se não a mais importante, da deterioração da governabilidade em diversos Estados.

Não por coincidência, a ONU sob sua administração apresentou o pico das atuações em ações humanitárias desenvolvidas por meio de missões de paz. O ambiente internacional demandava uma atuação sem precedentes por parte das instituições internacionais.

Por outro lado, o autor Daniel Thürer representa a maior organização internacional com fins humanitários da história: a Cruz Vermelha. Sua atuação destaca-se por estar presente em meio a conflitos prestando assistência aos feridos mas, principalmente, por atuar decisivamente em ações humanitárias como na entrega de remédios e na negociação de corredores humanitários.

Os anteriormente citados Rotberg e Jennifer Miliken são dois autores que destacam-se por seus trabalhos na seara da formulação de políticas que visem impedir o colapso estatal e também reconstruir Estados institucionalmente em ruptura. Por fim, o também já citado Francis Fukuyama, desenvolve uma abordagem da construção e reconstrução de Estados da qual compartilhamos, servindo-nos de linha-mestra de orientação.

Tabela 1- Definições Representativas

Autor	Francis Fukuyama	Boutros Ghali	Robert I. Rotberg	Jennifer Milliken	Daniel Thürer
Definição	O Estado falido(ou fraco) é aquele em que impera a “ausência de força, significando falta de capacidade institucional para implementar políticas e forçar os respeito a estas, com freqüência causada pela subjacente falta de legitimidade do sistema político como um todo”. ⁹²	“(..)é o colapso das instituições estatais, especialmente a polícia e o judiciário, com uma resultante paralisia de governança, a ruptura da lei e da ordem e banditismo e caos generalizado. Não apenas as funções do Estado estão suspensas, mas seus ativos destruídos e pilhados(..)” ⁹³	“Estados-Nações falem quando são consumidos pela violência interna e deixam de proporcionar bens políticos positivos a seus habitantes. Seus governos perdem credibilidade, e a natureza de continuidade do próprio Estado-nação torna-se questionável e ilegítimo nos corações e mentes de seus cidadãos” ⁹⁴	Da forma mais clara possível, o fracasso em desenvolver tais funções é a falência do Estado. Isto nos abre caminho para uma compreensão mais ampla do colapso institucional para envolver a falência funcional em algumas de suas formas mais extremas. ⁹⁵	“Estados em falência são invariavelmente o produto do colapso das estruturas de poder que dão suporte à lei e à ordem, um processo geralmente engatilhado e acompanhado por formas anárquicas de violência interna.” ⁹⁶

⁹² FUKUYAMA, Op.Cit. p. 128.

⁹³ GHALI, Boutros, Boutros. Towards de twenty-first Century. International Law as a Language for International Relations, March, 1995. New York. *apud* THURER, Daniel. The “Failed State” and International Law. **International Review of the Red Cross**. ps. 731-761, No. 836,. Disponível em: http://www.irisprojects.umd.edu/ppc_ideas/Revolutionizing_Aid/Resources/typology_pdf/failed_state_international_law.pdf. Acesso em 16 de dezembro de 2005. p.1.

⁹⁴ ROTBERG, Op. cit. p. 4.

⁹⁵ MILLIKEN, Jennifer e KRAUSE, Keith. **State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies**.p.4 in MILLIKEN, Jennifer(Org). **State Failure, Collapse and Reconstruction**. London: Blackwell Publishing Ltd., 2005.

⁹⁶ THURER, Daniel. The “Failed State” and International Law. **International Review of the Red Cross**. ps. 731-761, No. 836,. Disponível em: http://www.irisprojects.umd.edu/ppc_ideas/Revolutionizing_Aid/Resources/typology_pdf/failed_state_international_law.pdf. Acesso em 16 de dezembro de 2005. p.1.

Importante ressaltar, no entanto, que essas variadas definições possuem um ponto em comum: todos os autores afirmam que é a ausência de instituições atuantes ou sua destruição que acarretaram no processo de falência. Trata-se de um ponto chave pois, como veremos a seguir, um Estado sem instituições corretamente atuantes não pode prover a seus cidadãos os bens políticos mais básicos, e é exatamente esse ponto que nos permitirá trazer uma formulação teórica abrangente da conceituação do Estado Falido.

2.6 A Abordagem da Provisão de Bens Políticos

Segundo Rotberg “Estado-Nações falem quando são consumidos pela violência interna e deixam de proporcionar bens políticos positivos a seus habitantes”⁹⁷. Desconsiderando-se a questão da violência, já que o próprio autor afirma que a “violência em si, no entanto, não condiciona a falência, e a ausência de violência também não implica necessariamente que o Estado em questão não faliu”⁹⁸, ficamos com a característica comum dos Estados Falidos, qual seja, a inabilidade, impossibilidade ou desinteresse em prover a seus cidadãos bens políticos essenciais.

Ainda segundo o autor, os bens políticos essenciais são “àquelas reivindicações intangíveis e difíceis de quantificar que os cidadãos um dia fizeram aos soberanos e hoje fazem aos Estados”⁹⁹. Compreendem o oferecimento de serviços de educação, de saúde, de transportes públicos, de regulação da

⁹⁷ ROTBERG, Op. Cit. p. 1.

⁹⁸ ROTBERG, Op. Cit. p. 4.

⁹⁹ ROTBERG, Op. Cit. p. 2.

concorrência, de manutenção da paz e da ordem, de respeito aos direitos civis e políticos, entre outros.

No entanto, haveria uma hierarquia, segundo o autor, entre tais bens políticos. Em sua visão, o bem político mais importante seria o da *segurança humana*. Trata-se do pilar essencial da funcionalidade do Estado como instituição política regulatória das relações entre os cidadãos, uma vez que o ambiente de segurança será o determinante para o desenvolvimento das relações entre os seres humanos e entre esses e o próprio Estado. Essa idéia também é compartilhada por Barry Buzan¹⁰⁰.

Buzan argumenta que a abordagem militarizada que dominou o discurso durante toda a Guerra Fria era “simplória” e levou ao subdesenvolvimento do conceito (de segurança humana). Ele subseqüentemente o ampliou a fim de incluir ameaças ambientais, econômicas, políticas e sociais em adição às militares. Embora Buzan analise a segurança pelas três perspectivas, do sistema internacional, do Estado e do indivíduo, ele conclui que o mais importante provedor da segurança humana deve seguir sendo o Estado soberano. Em suas palavras, a existência de um Estado Forte, por si só, não garantiria a segurança humana, mas a fraqueza estatal certamente encorajaria e manteria a insegurança a seus cidadãos.¹⁰¹

Diversos conceitos de Segurança Humana foram tratados e estabelecidos especialmente durante a década de 90, tendo ido muito além de um termo utilizado por utópicos que realizam pesquisas sobre a paz. Ele faz parte da nova abordagem

¹⁰⁰ BUZAN, Op. Cit. p. 38.

¹⁰¹ Seu trabalho é tido como o que fornece a mais extensa análise contemporânea disponível sobre a segurança humana de uma perspectiva combinada com o Estado (como originalmente proposto em termos similares por Clausewitz). Ver NAIDOO, Sagaren. **A Theoretical Conceptualization of Human Security**. Relatório apresentado na Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa UNESCO-ISS Experts Meeting, 23- 24 julho 2001– Pretória, África do Sul.

de segurança da ONU, sendo claramente afirmado nos discursos da Organização como uma legítima justificativa para suas próprias ações.¹⁰²

O mais importante conceito desenvolvido, entretanto, é aquele contido no relatório *Human Development Report 1994*¹⁰³. O relatório introduziu um novo conceito de segurança humana baseado na equação entre segurança e pessoas, ao invés de territórios, e com desenvolvimento ao invés de armas. Claramente, o conceito busca mudar o paradigma então vigente de segurança humana relacionado ao período da Guerra Fria, segundo o qual as armas eram a fonte de segurança e o território o principal bem a ser protegido. O novo conceito possui dois desdobramentos: a segurança contra ameaças crônicas tais como a fome e as doenças, por um lado, e a proteção contra mudanças abruptas nos padrões cotidianos de vida –no trabalho, em casa ou nas comunidades-, por outro.

2.7 A Abordagem da Fraqueza Institucional

Como mencionado anteriormente, a ausência ou a destruição de instituições é, do ponto de vista da elaboração de uma definição, o ponto comum entre os Estados Falidos. Significa dizer, portanto, que a força do poder do Estado, ou a capacidade do Estado de planejar e executar políticas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente, aquilo que Fukuyama chama de capacidade institucional do Estado, foi perdida ou nem mesmo chegou a se desenvolver plenamente.

¹⁰² MESSARI, Nizar. Construção de Estados: Por que Não Funciona e Como Fazê-la Funcionar? **Contexto Internacional**, Vol. 26, No 2. Julho/Dezembro 2004. p. 289.

¹⁰³ http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/pdf/hdr_1994_ch2.pdf

Como vimos anteriormente na classificação de Rotberg, o estágio inicial de falência estatal é o Estado Fraco. E esta denominação deve ser entendida no sentido da ausência de força, significando falta de capacidade institucional para implementar políticas e forçar o respeito a essas, com freqüência causada pela subjacente falta de legitimidade do sistema político como um todo¹⁰⁴. Ou seja, o Estado é fraco, e pode se tornar colapsado, pela ausência ou colapso de instituições. Há aqui uma relação circular intrínseca entre Estado e instituições. Se o Estado, por si só, pode ser considerado uma instituição, o mesmo é formado por uma ampla gama de instituições internas que suportam sua atuação e legitimidade, que, por sua vez, convivem dentro do ambiente territorial do Estado e existem por causa dele.

2.8 Em Busca de uma Definição

Essa sessão buscará ser uma síntese das questões vistas anteriormente, procurando conectar os três modelos de Estados fortes (Buzan, Weber e Fukuyama) com a questão da ausência da capacidade institucional. Nosso ponto de partida, como dito anteriormente, será o modelo de estado considerado Forte.

No modelo triangular de Buzan um Estado Forte é composto pela idéia comum de Estado, sua expressão institucional e sua base física. A primeira vista pode-se parecer que somente o segundo lado do triângulo é relacionado com a questão a presença institucional. No entanto, os três lados não podem configurar-se

¹⁰⁴ FUKUYAMA, Op. Cit. p. 128.

independentemente, e o elo comum entre os mesmos é exatamente as instituições. Mesmo sua face mais subjetiva, a idéia comum de Estado, é sustentada por algum tipo de aparato institucional. Exemplo disso é o projeto formação da identidade nacional brasileira no século XIX que foi conduzida por meio de instituições coordenadas pelo governo imperial¹⁰⁵.

A própria manifestação física do Estado estará comprometida sem a devida institucionalização do controle de fronteiras, da demarcação territorial e até mesmo do controle de transportes. Em suma, um estado forte só pode existir a partir da interconexão entre os três lados, e eles se sustentam, exatamente, por meio do aparato institucional.

O modelo Weberiano de Estado Forte, por sua vez, inclui as instituições desde sua própria concepção. A burocracia altamente organizada é uma instituição em si mesma, e , se sem ela não há monopólio legítimo e excludente da violência dentro de determinado território, significa dizer que não há Estado forte sem um aparato institucional.

O modelo proposto por Fukuyama, por sua vez, é baseado na distinção entre o *escopo* das atividades do Estado, que se refere ao planejamento de metas, e a *força* do poder do Estado, ou a capacidade dos Estados de planejar e executar políticas(capacidade institucional). O primeiro ponto, do escopo estatal, depende diretamente de um planejamento acerca de metas e objetivos a serem atingidos. Tal planejamento é inconcebível sem uma instituição que o realize por meio de estudos prévios, como é o caso do planejamento de metas para inflação, investimentos em infra-estrutura ou planejamento educacional.

¹⁰⁵ CARVALHO, José Murilo de. **O Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. Introdução, Caps. 1 e 3

Já o segundo, a força do Estado, relacionada a sua capacidade institucional, é clara no que diz respeito à necessidade de instituições para a implementação de políticas e respeito à lei. Metas de inflação certamente não poderão ser atingidas sem uma regulação, ainda que mínima, da concorrência ou, ainda, as leis criminais, por exemplo só podem ser cumpridas por meio da existência de um aparato policial, de um sistema judiciário, etc. Aqui, igualmente, um Estado forte demanda a existência de instituições.

No que se refere ao provimento de bens políticos essenciais, prioritariamente a segurança humana, e sendo o Estado o principal provedor, as instituições devem estar presentes. O desenvolvimento econômico, a segurança contra a violência, e o impedimento das mudanças radicais no cotidiano dos cidadãos depende de uma institucionalização do aparato governamental.

Como vimos, portanto, Estados Fortes dependem pesadamente em seu aparato institucional, não só para existirem como entes políticos, mas, principalmente para cumprirem seu principal objetivo: assegurar a provisão de bens políticos essenciais, em especial a segurança humana, para seus cidadãos. Estados Fortes obviamente desempenham bem tais funções, enquanto Estados Fracos apresentam um perfil misto, atendendo às expectativas em algumas áreas e indo mal em outras. O quanto pior os Estados Fracos se desempenham, critério a critério, o mais fraco eles se tornam e mais a fraqueza tende a empurrá-los para o fracasso, podendo chegar aos níveis de falência e colapso.

2.8.1. Elaboração da Definição

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

É com este conceito que iremos trabalhar daqui para frente.

3. O NEOINSTITUCIONALISMO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DA CIÊNCIA POLÍTICA: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

Vimos, portanto, o conceito de Estado e sua evolução a partir de uma perspectiva histórico-analítica. No segundo capítulo, abordamos a problematização acerca da definição do conceito de Estado Falido e as abordagens em sua construção, além de estabelecermos uma definição própria que será utilizada em nosso trabalho. Nosso terceiro capítulo terá como objetivos analisar os principais aspectos das correntes teóricas neo-intitucionalistas da Ciência Política e das Relações Internacionais, para, por fim, buscar uma aproximação entre as duas.

É inegável, entretanto, que as correntes possuam variáveis cognitivas aproximadas, sendo, em muitos casos, difícil estabelecer uma taxionomia rígida. Dentro das variadas abordagens teóricas tanto das Relações Internacionais quanto da Ciência Política, seria impossível dissociar inteiramente uma corrente da outra, tendo em vista a intensa troca de influências existente entre os diferentes campos de estudos das ciências sociais. Entretanto, as correntes possuem características específicas que serão ressaltadas durante esse trabalho e que possibilitam uma diferenciação, ainda que para fins acadêmicos.

O objetivo desse trabalho será, além de discutir o conceito de instituição em si, prover uma base teórica de suporte para testar nossa hipótese de que as instituições internacionais têm realizado um trabalho de pouco efeito, quando não de efeito danoso, em estabelecer e reconstruir as instituições domésticas dos Estados Falidos. A hipótese será, finalmente, testada no capítulo posterior, a partir de uma análise quantitativa. A metodologia utilizada, assim como no capítulo anterior, será a

teórico-analítica, buscando ênfase nos pontos de convergência entre as duas correntes teóricas.

A análise das duas correntes teóricas- da Ciência Política e das Relações Internacionais- e sua tentativa de aproximação tem um objetivo claro. A abordagem possui como meta proporcionar elementos acerca do processo de formação institucional e de suas funções, de forma a fornecer um resultado teórico abrangente, como a própria diversidade de situações e contextos que levam à falência do Estado. Por outro lado, enquanto a análise da Ciência Política vê o Estado como instituição, a das relações Internacionais o vê como ator. A integração das teorias tem como pressuposto fundamental o fato de que o Estado é, ao mesmo tempo, instituição e ator.

3.1. Contextualizando a Análise

Em primeiro lugar, traçaremos uma análise das teorias neo-institucionalistas no campo exterior às Relações Internacionais, com especial ênfase no estudo das vertentes relacionadas à Ciência Política. Quatro pontos focais serão traçados com relação às vertentes: a origem contextual das próprias escolas de pensamento, a definição dada ao termo instituição, os diferentes tratamentos sobre a gênese das instituições e, por fim, as funções exercidas por essas. Daremos ainda nossa escolha de vertente analítica e sua justificativa.

Posteriormente, nossa análise se volta para o campo da constituição institucionalista nas Relações Internacionais. Examinaremos, igualmente, os quatro

aspectos citados, com a diferença na unidade de tratamento, uma vez que, diferentemente do que ocorre na Ciência Política, aqui, a teoria institucionalista possui uma vertente mais unificada e menos sistematizada.

O objetivo último desse capítulo, além de testar nossa hipótese principal, é o de fornecer o sustentáculo teórico para nossa análise empírica, a ser realizada no próximo capítulo. Isso porque a institucionalização estatal permite não só que a falência seja evitada mas, mais do que isso, são os próprios arranjos institucionais dos Estados que permitem a governabilidade e seus reflexos na sociedade.

3.2. O Neoinstitucionalismo nas Ciências Sociais

Instituições são a fundação da vida social. Elas consistem em regras formais e informais, mecanismos de monitoramento e imposição e de sistemas de significados que definem o contexto dentro do qual os indivíduos, corporações, sindicatos, Estados-Nações e outras organizações operam e interagem entre si. Instituições são ajustes nascidos do embate e da barganha. Elas refletem o poder e os recursos de quem as criou e, por sua vez, afetam a distribuição de recursos e do poder na sociedade. Uma vez criadas, as instituições são poderosas forças externas que ajudam a determinar como as pessoas enxergam seu próprio mundo e como agem nele. Elas canalizam e regulam o conflito a fim de garantir a estabilidade na sociedade.¹⁰⁶

¹⁰⁶ CAMPBELL, John L. **Institutional Change and Globalization**. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 3.

Sem instituições estáveis, a vida se torna caótica e árdua, como se pôde verificar após o colapso do comunismo na Europa Oriental pós-1989. O levantar-se repentino de antigas constituições, direitos de propriedade e imposição da lei, dentre outras, causou grande confusão na medida em que esses países moviam-se em direção ao capitalismo e à democracia¹⁰⁷. Se essa dificuldade é verdadeira para os países da Europa oriental, ela também o é para os Estados Falidos como um todo, uma vez que alguns dos países da antiga União Soviética entraram em colapso brevemente após a desintegração do bloco socialista. Essa idéia, portanto, abrange todas as nações que carecem de instituições operantes e que, até por isso, encontram-se em estado de falência.

Nossa análise das diversas manifestações do institucionalismo fora da Ciência Política e das Relações Internacionais segue a divisão estabelecida por Campbell. Segundo o autor, existiriam três grandes campos teóricos que possuiriam as características do novo institucionalismo: o da Escolha Racional, o Organizacional e o Sociológico.

Na economia, a análise institucional emergiu durante o final do século XIX e início do século XX. Era baseada particularmente nas obras de Max Weber, mas também de Karl Marx e outros acadêmicos do século XIX. Dentre os mais influentes economistas institucionais estavam John R. Commons, Thorstein Veblen e Wesley Mitchell, dos quais todos partilhavam a devoção comum à pesquisa empírica, um interesse na natureza da mudança de instituições econômicas, hábitos e normas, além da crença na habilidade de ações informadas e concertadas para melhorar o bem-estar humano.¹⁰⁸

¹⁰⁷ CAMPBELL, Op. Cit. p.3.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 7.

O conceito de instituição em Veblen pode ser resumido como um conjunto de normas, valores e regras de sua evolução. Tais fatores resultam de uma situação presente que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens vêem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista. Commons, por sua vez, define instituição de forma ampla como o resultado de toda transação entre pessoas envolvendo regras operativas que estabilizam a tensão entre as outras duas dimensões das transações, que são o conflito e a cooperação¹⁰⁹. Há, portanto, um forte vínculo entre as especificidades históricas e a abordagem evolucionária¹¹⁰. Essa visão é, em grande medida, partilhada pelos dois outros autores mencionados.

Essa antiga visão do institucionalismo era a justaposição da economia neoclássica, a qual possuía enfoque na necessidade de modelos teóricos simples que se abstraíam da realidade pelo meio do uso da análise dedutiva formal e da matemática. Em contraste, os antigos institucionalistas evitavam o rigor, a elegância e a parcimônia do modelo dedutivo formal para descrições pesadas, análises históricas e raciocínio indutivo.

A competição profissional entre economistas neoclássicos e institucionalistas tornou-se particularmente tensa durante o período entre guerras. Após a Segunda Guerra, a oscilação intelectual da economia institucional decaiu. Ao final da década de 1950 havia tornado-se marginalizada e a economia neoclássica dominava os cenários acadêmicos na Europa e Estados Unidos, em grande medida, devido à popularidade dos modelos econométricos e matemáticos.¹¹¹

¹⁰⁹ THÉRET, Bruno. As Instituições Entre as Estruturas e as Ações. **Lua Nova**, 2003, no.58, p.225-254. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2006. p. 249.

¹¹⁰ CONCEIÇÃO, Octavio A. O Conceito de Instituição nas Modernas Abordagens Institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea do Rio de Janeiro**. Vol. 6(2), jul/dez 2002, p. 122.

¹¹¹ CAMPBELL, Op. Cit. p. 7.

Entretanto, durante a década de 1970, uma nova corrente de análise institucional, nomeada neo-institucionalismo, emergiu com autores como Douglass North e Oliver Williamson. Argumentava essa corrente que sob certas condições, como um pequeno número de barganhas ou acesso limitado à informações sobre fornecedores ou clientes, os mercados seriam particularmente ineficientes no que se refere ao monitoramento e à imposição de transações uma vez que tais funções poderiam ser realizadas com custos menores através de diferentes instituições como a hierarquia corporativa e subcontratos de longo prazo.

Por instituições eles entendiam os sistemas de regras formais e informais e procedimentos de conformidade. Assim, enquanto os neoclássicos deixavam as instituições de lado e sustentavam que um mercado aberto seria o a mais eficiente arena para o desenvolvimento de atividades econômicas, os neo-institucionalistas discordavam e queriam trazer a análise institucional de volta à economia. A definição de North é ainda mais específica:

“Instituições são restrições humanamente projetadas que estruturam a interação política, social e econômica. Consistem tanto em restrições informais (sanções, tabus, tradições e códigos de conduta) quanto em regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade).”¹¹²

Se, por um lado, instituições apresentariam altos custos de criação e transformação, por outro, uma vez estabelecidas, as instituições tenderiam a gerar um retorno positivo e o apoio de eleitores, bem como das elites institucionais que recebem crescentes retornos financeiros e outros benefícios das mesmas.

Na Sociologia e na Ciência Política, em seu turno, o desenvolvimento do institucionalismo da escolha racional foi fortemente influenciado por essas idéias. No campo da sociologia, foi também uma reação ao legado de Emile Durkheim e dos

¹¹² NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1, 1991, p. 97. Tradução livre.

funcionalistas estruturais, notadamente Talcott Parsons, os quais argumentavam que a estrutura social e as instituições geravam a ação individual, e não o contrário.

As raízes do Institucionalismo Organizacional, por sua vez, estão em Weber, Durkheim e vários outros teóricos organizacionais de meados do século XIX. Uma das distinções fundamentais entre o Institucionalismo Organizacional e o da Escolha Racional é a maior ênfase nas idéias normativas e cognitivas que o primeiro apresenta. Argumenta que o comportamento de organizações não é sempre racional, isto é, nem sempre elas agem de forma independente a fim de realizar suas metas oficiais.

De outra forma, elas mudam em resposta a pressões e valores impostos sobre as mesmas por constituintes poderosos que as cercam. Como as organizações são inundadas com estes valores, seus objetivos reais divergem daqueles oficiais e essas passam a servir aos valores e interesses desses constituintes. Por sua vez, como as organizações tornam-se mais importantes para os atores que em seu ambiente dependem delas, as mesmas passam a institucionalizar-se no entorno dos valores incorporados.

“Em outras palavras, as organizações adotam quaisquer práticas que seu ambiente institucional ache mais legítimas independentemente de se essas práticas aumentam a eficiência organizacional ou reduzem a relação custo-benefício, como os institucionalistas da Escolha Racional sustentavam.”¹¹³

Para eles, as instituições incluem estruturas culturais comuns e informais, simbolismos e esquemas cognitivos, geralmente ignorados, tanto quanto um sistema de regras formais.

Já a terceira vertente, a do Institucionalismo Histórico, emerge principalmente como uma reação à diversas correntes de pensamento que ficaram acomodadas na

¹¹³ CAMPBELL, op. Cit. p. 10.

Ciência e na Sociologia Política no pós-Segunda Guerra. Primeiro, foi exceção ao behaviorismo das décadas de 1950 e 1960, que explicava a política em termos do comportamento dos líderes políticos, grupos de interesse, classes sociais ou outros atores sem considerar o contexto institucional no qual operavam nem como este poderia afetar o comportamento e os interesses daqueles atores.

Em segundo lugar, foi um esforço de afastamento do funcionalismo, do Marxismo e de outras formas de teorização que não explicassem adequadamente a variação trans-nacional na forma de organização de grupos de interesse e classes sociais e porque um grupo ou classe em particular poderia exigir políticas diferentes em lugares e épocas diferentes. Em terceiro lugar, foi uma reação à teoria da escolha racional. Os institucionalistas históricos advogavam que o interesse próprio não era a única motivação para ação e que o que precisava ser explicado era não somente como as instituições moldavam as estratégias dos atores, mas também como moldavam suas preferências e objetivos em primeiro lugar.¹¹⁴

Central para essa perspectiva é a noção de que instituições que guiam a tomada de decisões refletem a experiência histórica. Em outras palavras, uma vez que as instituições tenham sido estabelecidas através de embates complexos e da barganha entre grupos organizados, elas possuem um efeito contínuo no processo de tomada de decisão subsequente e em episódios de construção de instituições.¹¹⁵

Pesquisadores trabalhando no escopo do Institucionalismo Histórico há muito aceitaram que é o interesse próprio que afeta a mudança institucional e o comportamento. Crescentemente, entretanto, eles vêm enfatizando que idéias e crenças em princípios, como convicções sobre o que constitui uma boa política pública e boa governança, também influenciam o processo de tomada de decisão.

¹¹⁴ CAMPBELL, Op. Cit. p. 13.

¹¹⁵ Essa linha teórica refere-se a abordagem de *path dependence*, a qual devotaremos uma análise mais detalhada na próxima seção.

Nesse ponto, estão diretamente relacionados com o institucionalismo organizacional no reconhecimento de que a lógica do que seria apropriado pode ser tão importante quanto a lógica da instrumentalidade.¹¹⁶

Por ser uma vertente emanada precípuamente da Ciência Política, uma análise mais detida do Institucionalismo Histórico, seus conceitos e pressupostos, será feita na próxima seção, em conjunto com as demais vertentes desse campo de conhecimento.

3.3. O Neoinstitucionalismo na Ciência Política

O principal trabalho dedicado à análise da formação do pensamento Neoinstitucionalista na Ciência Política e à sintetização de suas características foi o realizado por Peter Hall e Rosemary Taylor¹¹⁷. Sua preocupação central foi avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes no interior de uma mesma disciplina, qual seja, a Ciência Política. A grande contribuição de Hall e Taylor está em mostrar que, na verdade, desenvolveram-se três novos institucionalismos e não apenas um¹¹⁸. São eles: Institucionalismo da Escolha Racional, Institucionalismo Sociológico e Institucionalismo Histórico.

Como citado anteriormente nosso enfoque de análise será, dentro de cada vertente, a origem contextual de cada uma, a definição dada ao conceito de instituição, as diferentes visões sobre a gênese das instituições e as principais

¹¹⁶ CAMPBELL, Op. Cit. p. 13.

¹¹⁷ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, 2003, no.58, p.193-223.

¹¹⁸ THÉRET, Op. Cit. p. 227.

funções exercidas por essas. Em um momento final, nos ateremos com mais detalhes a análise do Neoinstitucionalismo histórico, vertente que nos parece mais apropriada para esse trabalho.

O primeiro desenvolvimento, o Institucionalismo da Escolha Racional, tem origem no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo, de que se as maiorias se modificavam e permitiam a alteração de leis, como todo o sistema legislativo não era desmanchado e redesenhado conforme as intenções dos novos legisladores com maioria.¹¹⁹

A busca de pontos comuns revela quatro propriedades ligadas a esse enfoque que estão presentes na maioria das análises. Em primeiro lugar, esses teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais. De modo geral, postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. Em segundo lugar, os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade.

Em seguida, os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas intuições fundamentais são, primeiro, que é plausível que o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento

¹¹⁹ HALL;TAYLOR, Op. Cit. p. 205-206.

provável dos outros atores. As instituições teriam a função de estruturar essa interação.

Aproximam-se da concepção econômica do significado de instituição, compreendendo-o como sistemas de regras formais e informais e procedimentos de conformidade que estruturariam a base da vida em sociedade. Há, portanto, pontos claros de influência e convergência entre a chamada Nova Economia Institucionalista, vista anteriormente, e o Neoinstitucionalismo da Ciência Política.

Por fim, os institucionalistas dessa escola desenvolveram um enfoque que lhes é próprio no tocante à explicação da origem das instituições. Explicam a existência da instituição com referência ao valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição. Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam, na maioria das vezes, como um ganho obtido pela cooperação.¹²⁰

Já o Neoinstitucionalismo Sociológico possui suas origens contextuais no quadro da teoria das organizações. Os neo-institucionalistas dessa vertente começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotados simplesmente porque fossem os mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.¹²¹ Dessa posição derivariam duas conseqüências importantes: em primeiro lugar, rompe a dicotomia conceitual que opõe instituições e cultura como fatores independentes e autônomos, levando-as à interpenetração e,

¹²⁰ HALL, TAYLOR, p. 206.

¹²¹ *Idem*, p. 207.

conseqüentemente, esse enfoque tende a redefinir a cultura como *sinônimo* de instituições.

No que se refere às principais funções exercidas pelas instituições, temos que numerosos teóricos concentram-se naquilo que Hall e Taylor chamam de "dimensão cognitiva" do impacto das instituições. Ou seja, seus estudos concentram-se no modo pelo qual as instituições influenciam o comportamento individual dos atores ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores¹²². As instituições exerceriam influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Assim, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona.

Por fim, os neo-institucionalistas sociológicos tratam o problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam uma nova prática institucional, ou mesmo estabelecem uma nova instituição, por razões que têm mais a ver com reforço que ofereceriam à sua legitimidade social do que com o aumento da sua eficiência¹²³. Ou seja, as instituições adotariam formas e práticas próprias porque elas têm um valor reconhecido num ambiente cultural mais amplo e não pela maximização de sua eficiência.

O institucionalismo histórico, por sua vez, distingue-se dos demais em razão de misturar os enfoques das duas outras correntes, constituindo um "meio termo", abordagem que se aproxima, em grande medida, do que Théret denomina

¹²² HALL;TAYLOR, Op. Cit. p. 208-209.

¹²³ *Idem*, p. 210.

“concepção mediana” de instituição¹²⁴. Por ser a vertente institucionalista mais eclética e mais abrangente, é a que mais se aproxima de nossa visão do significado das instituições, de sua formação e suas funções. Pelas características mencionadas nos parece o melhor instrumento de análise, com relação ao ambiente interno, para explicar o complexo processo de falência estatal.

O Institucionalismo Histórico desenvolveu-se como reação à análise da vida política em termos de grupos, contra o estruturo-funcionalismo e contra uma tradição institucionalista anterior datada do final do século XIX e início do século XX ilustrada, por exemplo, pelo trabalho acadêmico de Woodrow Wilson¹²⁵. É derivado da política econômica clássica, particularmente do materialismo histórico de Marx e da história institucional comparativa de Weber.

Os antigos institucionalistas na Ciência Política tinham a intenção de descrever em ricos detalhes e compreender o desenvolvimento de instituições formais como as constituições, gabinetes e parlamentos em termos não abstratos e geralmente ateóricos. Já essa nova corrente foi desenvolvida primeiramente por cientistas políticos que estudaram como a tomada de decisão política e econômica é afetada pelos arranjos institucionais de Estados, incluindo a organização de agências governamentais, parlamentos, constituições e regras eleitorais; pelo arranjo institucional de economias, incluindo a organização de sindicatos de trabalhadores e associações comerciais; e pelas conexões institucionais entre Estados e economias, incluindo políticas econômicas, regulação de mercado e

¹²⁴ THERET, Op. Cit. p. 247.

¹²⁵ CAMPBELL, Op. Cit. p. 8. O anteriormente citado ex-presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, foi também um dos primeiros presidentes da Associação Americana de Ciência Política e escreveu diversos ensaios sobre o que o governo dos Estados Unidos poderia aprender com os governos europeus que pudesse melhorar a democracia e a performance governamental.

direitos de propriedade¹²⁶. Caminhavam, portanto, em sentido diametralmente oposto.

Seus teóricos retêm do enfoque dos grupos a idéia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos.¹²⁷

As instituições não seriam entendidas, portanto, à maneira da teoria da ação racional, como o resultado intencional da ação de indivíduos otimizadores, apesar de não deixar de ser admitido que elas poderiam ser suscetíveis de sofrerem a influência dos interesses e dos cálculos dos atores. Os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões do mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente.

Nessa visão, instituições são conjuntos de regras e procedimentos formais e informais como, por exemplo, aquelas positivadas em lei ou estabelecidas por organizações como Estados e empresas. Os institucionalistas históricos concentram-se muito mais em estruturas sociais e estatais mais amplas do que em organizações *per se*. O ponto não é que as instituições determinam diretamente os resultados em situações como essas mas, mais modestamente, que as instituições restringem tais resultados.¹²⁸

Cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas. Na verdade, as instituições desempenhariam um duplo papel, a saber,

¹²⁶ CAMPBELL, Op. Cit. p. 13.

¹²⁷ HALL;TAYLOR, Op. Cit. p. 147.

¹²⁸ CAMPBELL, Op. Cit. p. 13.

constrangeriam e desviariam o comportamento humano, mas também forneceriam os meios para a libertação das demandas sociais.

O institucionalismo histórico também se diferencia dos outros neo-institucionalismos devido à maneira como se refere ao surgimento das instituições: as instituições surgiriam como forma de regular conflitos irreduzíveis? Elas não funcionariam sobretudo como soluções para problemas de coordenação da ação humana? A essas questões, o institucionalismo histórico responde afirmando que a instituição funciona como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder.¹²⁹

Este último aspecto, qual seja, da ênfase na assimetria de poder associada ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, nos parece o mais relevante quando da análise do papel do Estado. Os debates decorrentes das variantes do funcionalismo estrutural da década de 70, conduziram numerosos teóricos a desenvolver atenção particular ao Estado. Este não seria mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos.

Neste sentido, o Estado seria mais uma instituição que teria o papel de repartir o poder de forma desigual entre os diferentes grupos sociais. Ou seja, ao agir como instituição social, o Estado confere a determinados grupos um acesso desproporcional ao processo de decisão.

Rejeitam, ainda, o postulado de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados. Para eles tais forças são dependentes da evolução histórica da trajetória percorrida, ou seja, essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, já herdadas do passado. Colocam

¹²⁹ THERET, op. Cit. p. 200 e HALL;TAYLOR, Op. Cit. p. 148.

também que as principais propriedades seriam, justamente, as instituições. Assim, o Estado e as demais instituições existem por decorrência da herança de diferentes contextos passados e desenvolvem suas atividades a fim de repartir o poder de forma assimétrica.

Em outras palavras, o grupo dos cientistas políticos do institucionalismo histórico são defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida ou *path dependent*. Esse termo foi emprestado da Nova Economia Institucionalista, citada anteriormente, e, segundo North¹³⁰, seria mais que o processo crescente de evolução institucional no qual o aparato institucional de ontem fornece a gama de oportunidades às organizações e aos empreendedores individuais de hoje (políticos ou econômicos). A matriz institucional consistiria em uma teia interdependente de instituições e conseqüentes organizações políticas e econômicas caracterizadas por crescentes e massivos retornos.

Entretanto, alguns institucionalistas históricos também estiveram muito interessados em mudanças abruptas e revolucionárias em políticas e instituições que representam rompimentos definitivos com o passado. Eles freqüentemente descrevem padrões de estabilidade e mudança como equilíbrio pontuado, também importado do pensamento econômico da Escolha Racional. Isso nos trás novamente aos Estados Falidos, uma vez que, na grande maioria dos casos, são as mudanças institucionais abruptas, seja com o emprego efetivo de violência ou não, que serviriam como gatilho para o processo de falência. Alguns críticos, entretanto, sublinham que a idéia de equilíbrio pontuado seria incompatível com o *path dependence*.

“According to some critics, this has created problems for them insofar as their explanations of rapid, revolutionary change do not square well with an analytic framework that talks much about path-dependence.

¹³⁰ NORTH, Op. Cit. p. 109.

Put in slightly different terms, if institutions are so important in constraining policy-making outcomes at one moment, how can they suddenly become so unimportant at another?"¹³¹

3.4. O Neoinstitucionalismo das Relações Internacionais

O surgimento de uma teoria institucionalista das Relações Internacionais deve ser entendido como uma resposta a um modelo explicativo dominante da realidade internacional conhecido como teoria da estabilidade hegemônica, elaborado pelo economista Charles Kindleberger¹³². Tal modelo supunha que a eventual estabilidade alcançada no sistema internacional dependia fundamentalmente da existência de uma liderança unilateral definida por uma potência dominante, sem um aparato institucional que servisse como meio para a obtenção do fim precípua da hegemonia: a estabilidade em termos político-militares.

Contra tal perspectiva, tanto Keohane quanto Nye posicionam-se contrariamente utilizando o exemplo do império inglês que, em suas visões, jamais teria conseguido instaurar a estabilidade mesmo enquanto potência hegemônica. O motivo para tanto é que em nenhum momento ao longo do século XIX a Grã-Bretanha imprimiu uma marca no sistema internacional, isto é, constituiu um regime internacional, dotado de organismos supra ou intergovernamentais capazes de assegurar até o mesmo o livre comércio na economia internacional.¹³³

¹³¹ Peters 1999; Thelen 1999, Apud CAMPBELL, Op. Cit. p. 14.

¹³² KINDLEBERGER, Charles. **The World in Depression (1929-1939)**. Berkeley: University of California Press, 1974.

¹³³ KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence**. 2nd ed. Harper-Collins Publishers, 1989.

O aparecimento de um número crescente de instituições internacionais foi outro fator de influência para o surgimento dessa nova perspectiva teórica. O grande aumento no número de organismos internacionais de meados do século XX em diante¹³⁴ exigia uma nova teoria a fim de analisar a realidade contemporânea incluindo as instituições como objeto.

Contudo, o surgimento de um sem número de instituições e organizações com diferentes preocupações e interesses, faz do sistema multilateral um importante elemento para a compreensão e consecução da ordem internacional, na medida em que permite a efetivação daquilo que autores como Krasner e o próprio Keohane denominam regimes internacionais.

Esses significariam, para tais autores, um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais se observa convergência de expectativa dos atores em torno de uma questão ou área das relações internacionais. E esses procedimentos de tomada de decisão constituiriam a prática para a implementação de escolhas coletivas no sistema internacional. Regimes internacionais existem em várias áreas da política internacional, desde a conservação da natureza e proteção ao meio-ambiente ao tráfego e aos transportes internacionais, assuntos envolvendo comércio, câmbio e alfândegas, sem falar em assuntos de segurança como os de não-proliferação e desarmamento. Eles regulam a atuação de Estados participantes pelo estabelecimento de fato daquilo que os mesmos entendem como uma base comum para a definição do problema; quais demandas consideram legítimas; quais regras e

¹³⁴ Segundo Keohane enquanto em 1945 existiriam cerca de 100 instituições internacionais, esse número passaria de 600 na década de 1980. KEOHANE, Robert O. **Institutional Theory and the realist Challenge After the Cold War** in D. A. Baldwin. **Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate**. New York, Columbia University Press: 1993. p. 269-300. p. 285.

proibições aceitam e quais procedimentos adotam para a resolução de disputas ou a adaptação geral do sistema institucional à condições alteradas.¹³⁵

Enquanto na esfera da política doméstica o conceito de regime seja equivalente a forma de governo, na política internacional ele refere-se aos arranjos institucionais para o gerenciamento de ações problemáticas interdependentes, isto é, problemas afetando simultaneamente os interesses de vários Estados que não podem ser resolvidos adequadamente, se é que podem ser resolvidos de qualquer forma, de maneira individual, sem a ação coletiva e a cooperação de outros Estados. As instituições internacionais, portanto, desenvolvem suas atividades por meio dos regimes, sendo, eles mesmos, as principais instituições do sistema internacional.

Como resultado, a cooperação pode passar a caracterizar as relações internacionais na medida em que soluções mais satisfatórias para os problemas internacionais passem a ser negociadas pelos atores, o mesmo não acontecendo por meio de negociações bilaterais ou ações unilaterais. Os regimes internacionais, portanto, vistos dessa maneira, podem ser considerados um caminho buscado pelos teóricos institucionalistas para a compreensão e consecução da ordem internacional contemporânea, uma vez que esta deixa de se caracterizar por polaridades políticas, militares e ideológicas, ainda que assimetrias permaneçam na realidade internacional.

A ressalva feita por essa escola de pensamento é que a cooperação nunca será perfeita e está intimamente ligada à discórdia. Contudo, tais instituições que conseguem facilitar a cooperação benéfica mútua serão valorizadas pelas oportunidades que fornecem aos Estados, adquirindo um certo grau de permanência, e suas regras irão constranger o exercício de poder pelos governos.

¹³⁵ KECK, Otto. The New Institutionalism in the Theory of International Politics. **Law and State**, Vol. 47, 1993, p. 28-50. p. 31.

Os governos continuarão perquirindo seus objetivos, incluindo o aumento de suas parcelas de ganho da cooperação, através do uso da influência política. De toda forma, o exercício da influência dependerá não meramente das capacidades materiais mas também do relacionamento entre fins e meios, por um lado, e entre as regras e práticas das instituições internacionais, por outro.¹³⁶

A idéia central, fortemente influenciada pelo Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, é a de que a ação estatal é baseada em cálculos racionais, significando que líderes tendem a maximizar a utilidade subjetiva esperada. Cálculos de utilidade esperada incorporam tanto as estimativas de outros quanto suas intenções prováveis; doravante as decisões dos líderes dependem nas expectativas das ações prováveis de outros¹³⁷. Mas o foco nas expectativas nos trás de volta às instituições. Instituições internacionais existem, segundo essa perspectiva, em grande medida, porque facilitam a cooperação auto-interessada por meio da redução da incerteza, estabilizando as expectativas quanto a forma de atuação do outro.

Essas instituições servem aos objetivos dos Estados não principalmente pela imposição de normas, mas pela facilitação a realização e manutenção de acordos através da provisão de informações e da redução dos custos de transação¹³⁸-entendidos como sendo aqueles ligados aos custos comparativos de planejar, adaptar e monitorar a finalização de tarefas sobre estruturas alternativas de cooperação. Dessa maneira, os Estados continuam buscando poder e calculando seus próprios interesses e, com isso, pode-se rejeitar a idéia de benefícios mútuos nas relações entre Estados e apresenta-se uma situação de interdependência assimétrica nas relações internacionais.

¹³⁶ KEOHANE, 1993, Op. Cit. p. 274.

¹³⁷ *Idem*, p.288.

¹³⁸ KEOHANE, 1993, p. 274.

Reconhecem ainda que Estados interagem por meio de representantes e, através dessas interações, eles desenvolvem um conjunto de entendimentos intersubjetivos, contrastando com a visão realista ou da escolha racional. O argumento significa que eles desenvolvem visões de mundo e identidades ao nível cognitivo pelo meio das quais definem situações, interesses e conseqüentes ações. Os Estados, então, optariam por estratégias de auto-ajuda em matéria de segurança, por um lado, como a busca por defesa sem ajuda de outros Estados ou, pó outro, por estratégias mais cooperativas, como no caso da OTAN.¹³⁹

Outro pressuposto dessa corrente teórica ajudar-nos-á no estabelecimento da correlação da mesma com relação às funções das instituições. A teoria institucional pressupõe que os Estados são os principais atores da política internacional e que agem de acordo com seu interesse próprio, ou seja, são egoístas. Entretanto, a teoria institucionalista enfatiza também o papel das instituições internacionais nas mudanças de interesses próprios.¹⁴⁰

Assim, consideram que a rica gama de instituições existentes deve, ao mesmo tempo, restringir as ações dos Estados através da operação de regras e fornecer a esses oportunidades de cooperar, permitindo, assim, que eles perquiram seu interesse próprio sem representar ameaças a outros Estados. Ao contrário dos realistas, os institucionalistas argumentam que a discordância não necessariamente resulta do egoísmo racional.

“If the egoists monitor each other’s behavior and if enough of them are willing to cooperate on conditions that other cooperate as well, they may be able to adjust their behavior to reduce discord. They may even create and maintain principles, norms, rules and procedures-institutions referred to in this book as regimes”¹⁴¹

¹³⁹ CAMPBELL, Op. Cit. p. 12.

¹⁴⁰ KEOHANE, 1993, p. 271.

¹⁴¹ KEOHANE, 1993, p. 273.

No que se refere à criação das instituições, é necessário ressaltar a visão desses teóricos de que as principais instituições internacionais, como mencionado anteriormente, seriam os regimes internacionais. Sua gênese, portanto, adviria de dois fatores: em primeiro lugar no que se refere à natureza dos problemas enfrentados, em segundo, com relação à redução dos custos de transação.

A formação de instituições, portanto, é necessária na medida em que, no que se refere à política internacional, é difícil encontrar um único exemplo de problema comum que não envolva a interdependência de ação. Essa é a razão, para os institucionalistas, pela qual existem tantos regimes internacionais em primeiro lugar. Mais do que isso, sua própria existência se refere à sua utilidade: reduziram os custos de transação e da redução da incerteza, criando um sistema de relacionamento entre nações não mais moldado pela excludência de interesses, mas racionalmente ordenado por cooperação para ganhos compartilhados.

Por esses dois fatores, o institucionalismo também espera que as instituições se adaptem bastante facilmente a novas tarefas dentro de limites estabelecidos por interesses básicos. As organizações existentes devem adotar novas funções mais facilmente do que as novas organizações possam ser criadas; o incremento na mudança institucional deve prevalecer tanto sobre a improvisação contínua quanto sobre a inovação radical¹⁴². Como exemplo, Keohane faz uma análise da OTAN que, criada dentro de um contexto de contenção do comunismo, teria se adaptado a nova realidade internacional pós-Guerra Fria, ainda que com objetivos diferenciados, em detrimento da formação de uma nova aliança militar.

A ação do Estado, dada a situação de interdependência entre as nações resultante dessa teia complexa de interesses de agentes internacionais não estatais

¹⁴² KEOHANE, 1993, Op. Cit. p. P. 286.

deve, dessa forma, estar pautada pela racionalidade que, neste caso, refere-se à avaliação dos mencionados custos de transação.

3.5. Aproximações Teóricas

A multiplicidade de elementos que se abrigam sobre a designação de instituições exige precisão teórica sobre o que se referir com tal termo. A necessidade de inserir o conceito de instituição em seu respectivo contexto teórico explicita importância das abordagens institucionalistas que, apesar de terem seu eixo centrado no referido conceito, abrigam diferentes enfoques, às vezes inconciliáveis. Tais diferenças teóricas, conceituais e analíticas não inviabilizam o vigor do pensamento institucionalista mas, pelo contrário, o fortalecem, dado que é a diversidade que o torna conceitualmente rico.

A necessidade da aproximação teórica, assim, se dá na medida em que as vertentes principais, a do Neo-institucionalismo Histórico da Ciência Política e o Institucionalismo das Relações Internacionais, consideradas individualmente, apresentariam lacunas em uma análise abrangente dos Estados Falidos. Como citado anteriormente, a vertente da ciência política compreende o Estado como sendo apenas mais uma instituição, ou seja, ainda que a mais importante, o Estado permanece como simples árbitro dos conflitos sociais. Por outro lado, a abordagem das relações Internacionais descreve o Estado somente como ator, submetido, ainda que voluntariamente, às instituições, nesse caso, aos regimes internacionais.

A necessidade de uma integração entre o que ocorre no nível intra-estatal e internacional já fora apontada pelo próprio Keohane.¹⁴³ Nesse sentido, esse trabalho não se apresenta como novidade. Outras tentativas já foram feitas de aproximar os dois níveis de análise. Entretanto, a especificidade aqui é a busca pela integração a fim de suportar nossa hipótese e, mais do que isso, entender o processo de falência estatal a partir de uma teoria abrangente. Nossa análise certamente não será exaustiva, entretanto, sublinharemos alguns pontos que consideramos fundamentais em ambas as vertentes a partir das características anteriormente explicitadas.

A primeira aproximação a ser feita é a de que ambas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Essas seriam entendidas- e aqui também se aproximam- como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais se observa convergência de expectativa dos atores em torno de uma questão ou área das relações sociais, por um lado, e internacionais, por outro. E esses procedimentos de tomada de decisão constituiriam a prática para a implementação de escolhas coletivas internas e no sistema internacional.

Em segundo lugar, enquanto na perspectiva da Ciência Política cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas, nas Relações Internacionais os Estados continuariam buscando poder e calculando seus próprios interesses, apresentando uma situação de interdependência assimétrica. Ou seja, a assimetria de poder é presente em ambas as vertentes. Se por um lado as

¹⁴³ “Mesmo uma teoria sintética ao nível sistêmico será inadequada. Isso porque as teorias sistêmicas não fornecem explicações completas sobre a ação estatal. Sem uma teoria de interesses, que requer a análise da política doméstica, nenhuma teoria de Relações Internacionais pode ser completa.” KEOHANE, 1993, Op.Cit. p. 289.

instituições existem para consolidar e manter o poder de uma classe que a elas tenha um maior acesso, os Estados também agiriam voluntariamente em direção aos regimes internacionais de forma a manter suas próprias preferências.

A terceira aproximação, que se refere diretamente a segunda, concentra-se ao fato de que mesmo cooperando de forma assimétrica, os atores passariam, necessariamente, por uma alteração em seus interesses por meio das instituições. Enquanto a teoria institucionalista enfatiza o papel das instituições internacionais nas mudanças de interesses próprios, considerando assim que a rica gama de instituições existentes serve, ao mesmo tempo, para constranger Estados através da operação de regras e fornecer aos mesmos oportunidades de cooperar, as instituições internas desempenhariam um duplo papel, a saber, constrangeriam e desviariam o comportamento humano, mas também forneceriam os meios para a libertação das demandas sociais.

Assim, as teorias se aproximam em três pontos-chave: convergem no conceito de instituições e no seu papel fundamental nos *outcomes* dos processos políticos; consideram que as instituições funcionam como meio de manutenção de uma assimetria de poder e; ao mesmo tempo que realizam essa função, fazem com que os autores alterem suas concepções de interesse próprio, muitas vezes moldando-o para que possa encaixar-se no ambiente da própria instituição.

4. OS ESTADOS FALIDOS NA PRÁTICA: REFLEXOS DA PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

Tendo em mente os conceitos de Estado, de Estado Falido e um arcabouço teórico sobre instituições, essa seção se dedica a uma análise empírica que visa testar a hipótese principal de nosso trabalho. Aqui, consideramos que a análise institucional servirá de guia para os critérios de governança. Por óbvio, sem instituições não há governabilidade. Entretanto, mesmo onde as instituições estão presentes, muitas vezes não produzem a governabilidade esperada.

Mantendo a coerência de uma análise abrangente, nosso estudo de caso não privilegiará um Estado apenas, mas um conjunto de Estados considerados Falidos. Reconhecemos que a atuação internacional é diferenciada em cada caso, e que as instituições internas, que influenciam nos resultados de atuação, apresentam características específicas. Entretanto, buscamos um grupo homogêneo de Estados onde o papel das instituições internacionais foi ou é atuante a fim de analisarmos os resultados dessa atuação no que se refere aos critérios de governabilidade.

4.1. Marco Metodológico

Utilizaremos como principal ferramenta um importante instrumento de análise empírica, o *World Governance Report*, elaborado pelo Banco Mundial. Essa ferramenta foi produzida através da coleta de dados em seis dimensões da governança (a saber : voz e credibilidade; estabilidade política e ausência de violência; efetividade governamental; qualidade regulatória; império da lei e; controle

da corrupção), todas elas relacionadas à presença e à efetividade de instituições. Tal ferramenta cobre o total de 209 países e territórios em cinco períodos de tempo: 1996, 1998, 2000, 2002 e 2004. Tais indicadores são baseados em variáveis individuais que verificam a percepção de governança, extraídos de 37 fontes diferentes de dados construídas por 31 organizações diversas.¹⁴⁴

Os indicadores de governança, nesta ferramenta, são assinaladas em um modelo visando indicar seis dimensões para cada um dos quatro períodos. Importante salientar que tal instrumento de análise nos fornecerá elementos valiosos para testar nossa hipótese. Neste sentido, é importante ressaltar que a habilidade na identificação de mudanças significativas na governança através de indicadores múltiplos é muito maior do que através de qualquer indicador singular, permitindo uma análise mais rica e mais próxima da realidade.

4.1.1. Definição dos Indicadores

A seção que segue busca apresentar a definição utilizada pelo próprio banco Mundial do que seja qual indicador¹⁴⁵. Seu entendimento é imprescindível para a análise que propomos. Além de analisar as definições, buscaremos explorar a relação de cada um dos indicadores com a presença de instituições.

Os indicadores considerados possuem uma abordagem ampla do significado de governança, essas compreendendo “*as tradições e instituições pelas quais a*

¹⁴⁴ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/index.html>

¹⁴⁵ Mais sobre a definição de indicadores e a metodologia utilizada para a coleta e agregação de dados pode ser encontrado em: BANCO MUNDIAL. **Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004**. KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. 2005. Disponível em: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206973/GovMatters_IV_main.pdf. Acesso em 04/01/2006.

*autoridade é exercida dentro de um determinado país*¹⁴⁶. Inclui três aspectos fundamentais: o processo pelo qual os governantes são escolhidos, monitorados e substituídos; a capacidade do governo em formular e implementar políticas de forma efetiva e; o respeito do estado e dos cidadãos pelas instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles. Em sua própria concepção, portanto, a governança depende diretamente das instituições e do respeito às regras definidas pelas mesmas.

Os dois primeiros grupos de indicadores possuem exatamente a função de refletir a primeira parte da definição apresentada: o processo pelo qual aqueles no poder são selecionados e recolocados. O primeiro processo, de seleção, é refletido pelo indicador Voz e Credibilidade, e inclui um grande número de indicadores relacionados ao processo político, às liberdades fundamentais e direitos políticos. Já o segundo grupo se refere ao segundo processo e é denominado Estabilidade Política e Ausência de Violência. Para a construção desse indicador foram utilizados dados referentes à percepção da propensão ou desestabilização de um governo por um ou mais grupos de forma inconstitucional ou por meios violentos. É baseado na ideia de que a governança de um país pode ser comprometida pela propensão de mudanças bruscas de governo.

Em ambos os casos a presença das instituições é fundamental. Por um lado, o processo político só pode se dar por meio de leis eleitorais, uma justiça eleitoral, liberdade política e acesso a direitos político, ou seja, por meio da presença de instituições. Por outro, a estabilidade política e a ausência de violência só podem ser garantidos por meio da presença de instituições como um braço policial organizado pelo governo, forças armadas e a atuação judiciária efetiva.

¹⁴⁶ BANCO MUNDIAL, Op. Cit. p. 130.

Os próximos dois grupos resumem a habilidade de um governo em formular e implementar políticas públicas. O indicador Efetividade Governamental é elaborado pela combinação de respostas dadas pelos governos na oferta de serviços públicos, a competência de seus servidores e a independência destes em relação à pressão política. Ou seja, refere-se de uma forma geral ao que denominamos anteriormente como garantia aos bens políticos essenciais. Já a Qualidade Regulatória é mais focada nas políticas *per se*. Tem como objetivo indicar a incidência de atividades que afastam investidores ou de políticas bancárias ineficientes.

Ambos os grupos dependem amplamente da presença de instituições. Como relacionado anteriormente o desenvolvimento e estudo de políticas públicas não pode se dar sem a presença de ministérios e gabinetes, enquanto a implementação só pode ser garantida, ao menos legitimamente, na medida em que os Estados estabelece mecanismos para tal. Nesse sentido, as políticas, por si mesmas, já constituem uma instituição segundo a definição em nosso e no trabalho do BM utilizada.

Os últimos dois grupos podem ser demarcados por sua busca em quantificar o respeito dos cidadãos ao Estado e às instituições que governam sua interação. No indicador Império da Lei são incluídas diversas informações que visam observar em que medida os agentes possuem confiança e respeitam as regras sociais. Inclui indicadores da incidência de crimes, a efetividade e previsibilidade do judiciário e a capacidade de fazer cumprir contratos. Já o indicador Controle da Corrupção, por óbvio, agrega objetos como a percepção da corrupção, definida em termos do exercício do poder público para ganhos privados.

Integrados, esses seis indicadores buscam apresentar uma visão ampla da governabilidade em termos quantitativos e qualitativos. As instituições, como visto,

são fatores indispensáveis para uma performance melhor em cada um dos mesmos. É certo, entretanto, que não é só a presença das instituições que melhoram os índices dos países, mas sua efetividade, o que nos faz retornar ao que Fukuyama denomina de força do Estado. Essa visão ampla apresentada pelo Banco Mundial visa, indiretamente, medir a efetividade das instituições e, conseqüentemente, a força do Estado.

4.2. Seleção dos Casos: Justificativa

Os casos a serem analisados foram selecionados a partir de dois critérios: um de natureza subjetiva, porém objetivamente suportado, e outro de natureza objetiva. O primeiro critério foi extraído a partir do índice dos Estados Falidos (*The Failed States Index*), elaborado pela *Fund for Peace*¹⁴⁷ a partir de um sistema metodológico próprio, denominado CAST (*Conflict Assessment System Tool*). A ferramenta utiliza-se de 12 critérios em exame nos 191¹⁴⁸ países membros da Organização das Nações Unidas para criar um índice de 60 Estados Falidos.

¹⁴⁷ A *Fund for Peace* é uma instituição relacionada ao periódico *Foreign Policy*.

¹⁴⁸ O número não contabiliza a recente divisão Sérvia e Montenegro.

The Failed States Index www.foreignpolicy.com			Indicators of Instability											
Rank	Total	Country	Demographic Pressures	Refugees and Displaced Persons	Group Grievance	Human Flight	Uneven Development	Economic Decline	Delegitimation of State	Public Services	Human Rights	Security Apparatus	Facilitated Elites	External Intervention
1	106.0	Ivory Coast	8.0	8.0	7.7	8.8	9.0	7.7	9.8	9.5	9.4	9.0	9.1	10.0
2	105.3	Dem. Rep. of the Congo	9.0	9.4	9.0	7.0	9.0	8.0	8.0	9.0	9.1	8.7	9.1	10.0
3	104.1	Sudan	8.6	9.4	7.8	9.1	9.0	8.5	9.2	8.7	8.0	9.8	8.7	7.3
4	103.2	Iraq	8.0	9.4	8.3	6.3	8.7	8.2	8.8	8.9	8.2	8.4	10.0	10.0
5	102.3	Somalia	9.0	8.0	7.4	6.3	9.0	8.3	9.8	10.0	7.8	10.0	8.7	8.0
6	102.1	Sierra Leone	9.0	8.0	7.5	8.9	8.7	10.0	7.5	9.1	8.7	6.3	8.6	9.8
7	100.9	Chad	8.0	9.1	7.1	8.3	9.0	8.0	8.9	9.0	9.1	7.0	9.4	8.0
8	99.7	Yemen	7.8	8.0	6.4	8.2	9.0	8.8	9.8	9.3	6.4	9.0	9.4	7.6
9	99.5	Liberia	9.0	7.8	7.3	8.1	9.0	10.0	7.5	8.2	8.2	6.5	7.9	10.0
10	99.2	Haiti	8.8	8.0	7.7	3.4	9.0	8.1	9.4	9.8	8.7	7.8	8.5	10.0
11	99.0	Afghanistan	9.0	8.0	8.0	7.4	8.8	7.5	8.1	8.1	7.9	8.2	8.0	10.0
12	96.5	Rwanda	9.0	7.8	8.0	8.6	9.0	9.2	9.5	5.0	8.3	5.0	8.9	8.2
13	95.7	North Korea	8.0	6.0	7.2	8.1	9.0	9.6	9.8	9.7	9.0	8.3	8.0	3.0
14	95.0	Colombia	9.0	8.0	6.9	9.2	9.0	7.1	9.8	4.2	8.2	5.4	9.2	9.0
15	94.9	Zimbabwe	9.0	8.0	6.4	7.7	9.0	7.3	7.9	8.5	7.5	9.0	7.9	6.7
16	94.7	Guinea	9.0	6.0	6.1	10.0	9.0	4.5	9.7	7.5	8.1	8.1	9.2	7.5
17	94.3	Bangladesh	8.4	7.0	7.6	6.0	9.0	7.4	9.5	8.2	8.5	8.0	8.7	6.0
17	94.3	Burundi	9.0	7.2	7.1	3.8	8.8	7.8	7.2	9.0	8.3	7.5	8.6	10.0
19	94.2	Dominican Republic	9.0	8.0	7.1	8.5	9.0	6.8	6.8	9.6	9.2	7.0	9.2	4.0
20	93.7	Central African Republic	9.0	5.0	8.8	3.0	7.0	9.0	9.7	8.0	8.2	9.0	10.0	7.0
21	93.5	Bosnia and Herzegovina	7.0	8.0	8.6	5.7	9.0	5.7	8.5	6.0	7.3	9.0	8.7	10.0
21	93.5	Venezuela	8.0	8.0	6.8	7.6	9.0	4.5	9.8	8.2	9.1	7.8	7.2	7.5
23	93.4	Burma	8.9	8.0	6.3	8.0	9.0	6.9	9.2	8.0	9.6	9.0	7.5	3.0
24	93.2	Uzbekistan	6.5	8.0	6.8	6.8	9.0	6.0	9.1	5.0	9.6	9.0	9.4	8.0
25	92.7	Kenya	9.0	8.0	6.7	8.3	8.8	6.3	8.9	7.4	8.5	8.4	8.4	4.0
26	92.0	Bhutan	8.0	8.0	5.5	8.0	9.0	8.0	9.8	5.0	8.0	6.0	10.0	6.7
27	91.7	Uganda	9.0	7.6	6.9	5.7	8.4	6.0	8.0	8.4	8.3	8.0	8.1	7.3
28	91.5	Laos	9.0	6.7	6.3	8.8	9.0	6.5	7.9	2.5	9.4	9.0	9.7	6.7
28	91.5	Syria	9.0	8.0	7.5	6.8	9.0	5.0	9.0	5.0	7.6	9.0	8.2	7.4
30	91.1	Ethiopia	8.7	8.0	6.0	7.3	9.0	8.5	7.9	5.5	6.3	9.0	8.9	6.0
31	91.0	Guatemala	9.0	6.0	7.4	7.5	9.0	7.7	9.5	5.0	8.7	8.1	9.1	4.0
31	91.0	Tanzania	9.0	7.2	7.6	6.7	8.9	4.5	8.2	7.8	8.6	7.9	7.5	7.1
33	90.9	Equatorial Guinea	8.0	6.0	6.3	9.0	9.0	5.1	9.9	8.0	7.8	7.0	9.8	5.0
34	89.4	Pakistan	5.0	5.0	6.9	8.0	9.0	3.3	9.8	7.5	8.1	9.0	9.3	8.5
35	89.0	Nepal	9.0	8.0	5.6	4.0	9.0	7.1	8.9	6.0	9.1	7.6	8.0	6.7
36	88.9	Paraguay	4.0	5.0	6.9	8.3	9.0	7.8	9.9	7.0	8.3	8.0	8.7	6.0
36	88.9	Lebanon	8.0	8.0	7.5	7.1	7.0	4.7	8.7	4.3	7.3	8.1	9.2	9.0
38	88.8	Egypt	9.0	8.0	7.8	5.0	9.0	3.8	9.5	7.3	7.7	8.5	8.2	5.0
38	88.8	Ukraine	9.0	7.0	6.9	8.8	9.0	7.3	8.9	5.5	8.5	2.0	9.1	6.8
40	88.1	Peru	6.0	7.0	6.6	9.0	8.5	5.0	9.6	4.4	7.1	9.0	8.9	7.0
41	87.6	Honduras	9.0	6.0	5.3	9.7	9.0	5.4	9.9	3.0	7.2	8.0	9.1	6.0
42	87.5	Mozambique	9.0	8.0	5.7	9.0	8.8	7.8	8.1	6.7	7.4	3.8	8.2	5.0
43	87.3	Angola	7.9	8.6	6.3	3.8	9.0	4.4	7.9	7.2	8.3	7.0	8.1	8.8
43	87.3	Belarus	9.0	8.0	7.0	2.4	9.0	5.4	8.5	7.0	7.3	6.8	9.4	7.5
45	87.1	Saudi Arabia	7.6	6.3	7.8	8.8	9.0	2.2	9.8	4.3	8.6	9.0	8.3	5.4
46	87.0	Ecuador	9.0	6.0	5.6	6.9	9.0	5.0	9.5	7.5	7.9	8.0	8.6	4.0
46	87.0	Indonesia	8.6	7.0	6.3	8.9	9.0	4.0	9.2	4.0	8.6	7.6	8.8	5.0
48	86.7	Tajikistan	9.0	5.0	6.2	6.7	9.0	5.3	8.6	5.0	9.4	8.0	9.5	5.0
49	86.1	Turkey	9.0	8.0	7.3	5.0	9.0	4.2	9.7	4.8	5.0	8.0	9.1	7.0
50	85.7	Azerbaijan	8.0	6.0	6.0	5.8	9.0	4.1	9.7	5.0	8.5	7.0	9.6	7.0
51	85.6	Bahrain	6.0	5.0	6.7	9.0	9.0	1.7	9.7	4.0	8.4	9.0	9.6	7.5
52	84.9	Vietnam	8.6	8.0	5.6	8.5	8.9	3.4	7.6	4.3	8.4	8.0	6.4	7.2
53	84.6	Cameroon	9.0	7.0	5.1	8.6	9.0	4.2	6.4	7.5	6.6	8.0	8.2	5.0
54	84.3	Nigeria	7.2	3.0	6.5	8.7	8.9	5.8	8.8	6.9	6.7	9.0	8.3	4.5
55	84.1	Eritrea	8.0	8.0	5.4	4.0	9.0	8.8	9.0	7.0	5.7	5.0	9.2	5.0
56	83.9	Philippines	7.0	7.0	6.5	8.2	9.0	4.7	9.3	3.8	8.2	7.0	9.2	4.0
57	83.8	Iran	5.0	8.0	7.3	6.0	9.0	3.3	9.1	4.8	8.8	7.3	9.1	6.1
58	83.7	Cuba	5.0	8.0	6.3	5.4	8.8	5.7	7.8	3.8	9.0	9.0	8.6	6.3
59	83.5	Russia	9.0	6.0	7.5	2.3	9.0	3.8	9.4	6.7	9.0	7.6	9.2	4.0
60	82.4	Gambia	7.0	7.0	5.4	4.0	9.0	6.7	8.1	7.0	7.9	6.0	8.3	6.0

Tabela 2: The Failed States Index1

A subjetividade do modelo reside no fato de que o mesmo é feito a partir de uma busca aleatória de artigos de periódicos dos mais variados, a partir do modelo *Thomson's Dialog*¹⁴⁹. Além disso, um dos parâmetros utilizado é a busca de países que tenham tendência a algum tipo de conflito violento, ou seja, não inclui aqueles Estados onde o conflito não eclodiu mas que, por suas características institucionais, está em processo de falência. Apesar dessas ressalvas, constitui o único índice de ranqueamento sistematizado e, portanto, trata-se de um ponto de partida. Os casos

¹⁴⁹ O modelo é um coletor e monitor de dados da mídia internacional.

mais extremos do índice citado, os 20 países em piores condições, foram tomados para que o segundo critério fosse aplicado, e correspondem ao estágio analisado anteriormente, segundo a classificação de Rotberg, a um Estado Colapsado.

O segundo critério para a escolha dos casos baseia-se na efetiva atuação de dois regimes internacionais no Estado: o de segurança e o financeiro internacional¹⁵⁰. O primeiro é refletido na participação de Missões de Manutenção de Paz¹⁵¹ da ONU dentro do Estado, enquanto o segundo baseia-se na atuação do Banco Mundial a partir do estabelecimento de programas de financiamento, ambos dentro da referência temporal da ferramenta WGR, ou seja, de 1996 a 2004. O grupo de países, assim, foi reduzido para nove Estados Falidos no qual houve efetiva participação dos regimes internacionais. A tabela abaixo indica, com mais detalhes, a atuação dos dois regimes.

¹⁵⁰ Como explicitado anteriormente, o conceito de regime internacional é amplo. Entretanto, o conjunto de normas e regras de procedimento possuem uma face externa: a própria atuação das forças que os compõem. É com isso em mente que trabalhamos a atuação dos regimes nos Estados.

¹⁵¹ Excluimos, portanto, as missões observatórias.

Tabela 3: Atuação dos Regimes¹⁵²

Ranking País FII	Total*	Número de Projetos desde 1996	Nome da Missão	Mandato	Resolução
1 Costa do Marfim	994	19	MINUCIVONUCI	13/05/2003-27/02/2004 / 27/02/2004-	1479(2003)/1528(2004)
2 R.D. do Congo	2197,9	14	MONUC	30/11/1999-	1291(2000)
3 Sudão	Não há	Não há	UNMIS	9/01/2005-	1590(2005)
4 Iraque	235	2	UNIKOM	9/04/1991- 6/10/2003	669(1991)
6 Serra Leoa	466,47	19	UNOMSIL / UNAMSIL	13/07/1998-22/10/1999 / 22/10/1999-	1161(1998)/?
				XXI/2/2005	
9 Libéria	30,98	2	UNOMIL / UNMIL	XX/09/1993- XX/09/1997 / 19/9/2003-	1509(2003)
10 Haiti	164,5	8	UNMIH / UNSM / HUNT MIH / MINUPLUH MINUSTAH	09/1/993-06/1996 / 07/1996-07/1997 / 08-11/1997 / 12/1997-03/2000 / 30/04/2004-	867(1993) / 1063(1996) / 1123(1997) / 1141(1997) / 1542(2004)
12 Ruanda	703,4	22	UNAMIR	08/1996- 03/1996	872(1993)
17 Burundi	449,2	15	ONUB	21/05/2004-	1545(2004)

¹⁵² A tabela foi estabelecida a partir de consultas aos sítios eletrônicos do Banco Mundial (www.worldbank.or/data) e das OMP das Nações Unidas (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>) entre os dias 02/03/2006 e 05/03/2006.

* Em milhões de dólares.

Foram considerados para essa análise, por um lado, o conjunto de projetos financiados pelo Banco Mundial nesses países e, por outro, a atuação de Missões de Paz. Os Estados que não atenderam a nenhum dos critérios no recorte temporal do WGR foram, assim, excluídos. O complexo sistema internacional, caracterizado por um grande número de regimes e instituições inviabilizaria uma coleta de dados ampla. Os critérios utilizados, em nossa visão, ajudam a sustentar uma unidade na atuação internacional em estados Falidos.

Posteriormente, a partir dos dados coletados de cada um dos nove países acima selecionados, foi montada uma base de dados com relação a evolução dos indicadores de governabilidade. Os dados foram transformados em gráficos que nos ajudarão a visualizar mais claramente o padrão observado.

É necessário, por fim, reforçar o relacionamento entre a governabilidade e a presença de instituições que levamos em consideração. A governabilidade, por si só, seria um indicador amplo da ausência institucional ou de sua ruptura, uma vez que a ausência de instituições estatais lato senso inviabilizaria aquilo que vimos como força do Estado, que depende diretamente da qualidade da atuação das instituições (e não necessariamente de uma grande quantidade das mesmas). Os indicadores da governabilidade, extraídos da metodologia utilizada, ajudam a reforçar o argumento de que o processo de falência está intimamente relacionado às dificuldades de governabilidade.

4.3. Evolução dos Indicadores

Veremos, através de tabelas criadas a partir da ferramenta WGR a evolução de cada um dos indicadores de governança no recorte temporal mencionado, em cada um dos nove países selecionados. Das tabelas será extraída uma interpretação em paralelo à tabela 3. Os gráficos criados a partir dessas serão utilizados apenas como recurso visual para percebermos a tendência evolutiva de cada um dos indicadores.¹⁵³

4.3.1. Costa do Marfim

Costa do Marfim	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-0,19	-0,65	-1,31	-1,25	-1,46
Estabilidade Política	0,32	-0,3	-0,9	-2	-2,8
Eficácia Governamental	-0,11	-0,12	-0,75	-0,89	-1,3
Qualidade Regulatória	-0,15	0,18	-0,32	-0,38	-0,83
Império da Lei	0,2	0,23	0,2	0,15	0,14
Controle da Corrupção	0,27	0,18	0,22	0,18	0,17

Tabela 4: Costa do Marfim 1

A tabela 4 nos mostra a evolução dos indicadores (que variam de -2,5 a 2,5¹⁵⁴) para a Costa do Marfim, no recorte temporal de nossa ferramenta. O aporte financeiro destinado ao país pelo banco Mundial no período foi de U\$ 994 milhões em 19 projetos diferentes, enquanto de 13 de maio de 2003 até a presente data, existe uma Missão de Paz foi estabelecida no país. Como podemos ver, globalmente, os resultados foram ruins, tendo todos os critérios apresentado retrocessos em sua performance.

As exceções estão nos indicadores do império da lei e do controle da corrupção. Apesar de apresentarem números positivos em todos os períodos, ainda assim apresentaram uma variação negativa, em ambos os casos. O pior resultado

¹⁵³ As variações, em quase todos os casos e indicadores, está abaixo da linha positiva. Assim, quanto mais um indicador se aproximar do nível 0, melhor sua performance.

¹⁵⁴ Importante ressaltar que tanto aqui quanto nas tabelas que se seguem, os números superiores à variação indicam quedas ou melhorias mais bruscas nas performances individuais de cada indicador.

foi com relação a estabilidade política que sofreu uma variação negativa grande no período (3,12 pontos negativos entre 1996 e 2004) e não melhorou nem mesmo após a entrada em funcionamento da MINUCI, sofrendo uma variação negativa de 0,8 pontos entre 2002 e 2004. O resultado global da média aritmética de variação dos seis indicadores foi de 1,07 pontos negativos.

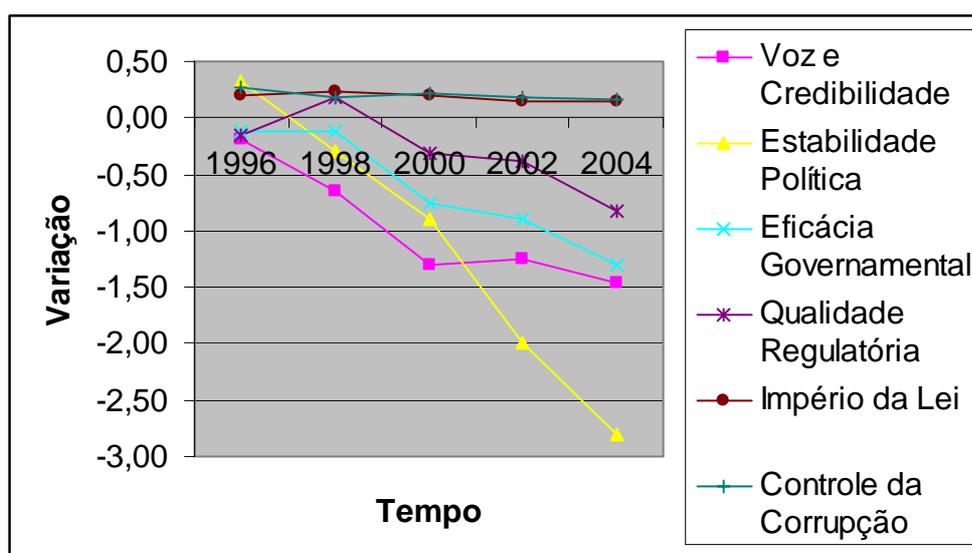


Gráfico 1: CDM 1

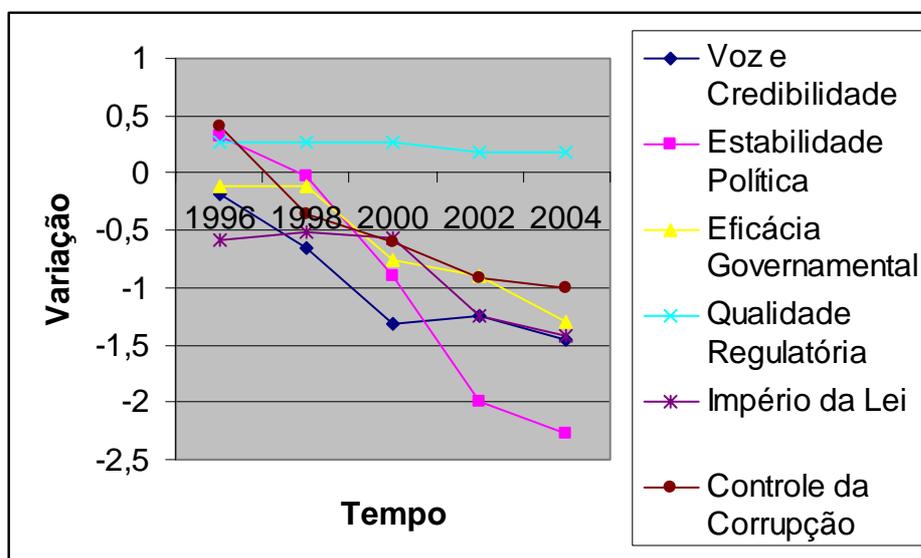
4.3.2. República Democrática do Congo

RD Congo	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-0,19	-0,65	-1,31	-1,25	-1,46
Estabilidade Política	0,32	-0,03	-0,9	-2	-2,28
Eficácia Governamental	-0,11	-0,12	-0,75	-0,89	-1,3
Qualidade Regulatória	0,27	0,26	0,26	0,18	0,19
Império da Lei	-0,59	-0,52	-0,57	-1,24	-1,42
Controle da Corrupção	0,41	-0,35	-0,6	-0,92	-1,01

Tabela 5: RD do Congo 1

O país em tela, dentre os aqui analisados, foi o que mais recebeu, em volume de recursos, financiamentos do Banco Mundial. O valor chega a impressionantes U\$2,197 bilhões, distribuídos entre 14 projetos. Adicionalmente, no ano de 2000, entrou em operação a MONUC, através da Resolução 1291 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os resultados apresentados, paradoxalmente, são os piores entre os casos analisados.

Dentre as variações apresentadas, aquela que gerou melhores resultados, sofreu uma variação negativa de 0,08 pontos e foi a qualidade regulatória. Em termos estatísticos, as piores performances ficaram a cargo dos critérios da estabilidade política e do império da lei sofrendo a variação de 2,6 e 2,01 pontos negativos, respectivamente. A média global da performance da variação da evolução dos critérios foi de 1,42 pontos negativos, o pior dentre os nove países em análise.

**Gráfico 2: RDC 1**

4.3.3. Sudão

Sudão	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-1,74	-1,81	-1,88	-1,71	-1,8
Estabilidade Política	-2,82	-2,16	-2,53	-2,07	-2,01
Eficácia Governamental	-1,34	-1,7	-1,56	-1,13	-1,2
Qualidade Regulatória	-1,7	-1,15	-0,9	-1,22	-1,12
Império da Lei	-1,52	-1,39	-1,19	-1,36	-1,47
Controle da Corrupção	-1,16	-0,81	-1,15	-1,05	-1,35

Tabela 6: Sudão 1

O país em análise não foi contemplado pelo Banco Mundial com nenhum empréstimo a nenhum projeto. Em 9 de janeiro de 2005 foi estabelecida a UNMIS, por meio da Resolução 1590 do Conselho de Segurança. Além desta, está presente no país a *African Union Mission for Sudan*, de caráter de manutenção da paz e estabelecida pela União Africana em maio de 2004. Apesar da pouca presença do ONU e da ausência de investimentos, os resultados, globalmente, foram relativamente positivos.

Dos seis indicadores, apenas dois apresentaram variações negativas: voz e credibilidade e controle da corrupção que apresentaram, respectivamente, crescimentos negativos de 0,06 e 0,19 pontos. A maior variação positiva foi no critério da estabilidade política (0,84 pontos) que acabou por alavancar a média global para 0,221 pontos, apesar do tímido crescimento das demais variações.

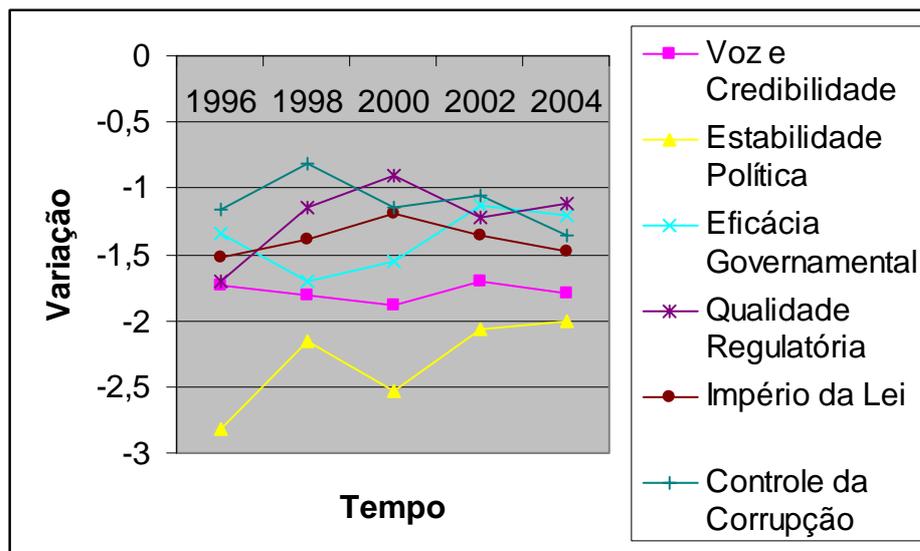


Gráfico 3: Sudão 1

4.3.4. Iraque

Iraque	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-1,8	-2,03	-2,24	-2,15	-1,72
Estabilidade Política	-3,06	-2,89	-2,26	-1,8	-3,05
Eficácia Governamental	-1,3	-2,18	-1,65	-1,81	-1,46
Qualidade Regulatória	-2,39	-3,88	-3,47	-2,3	-1,61
Império da Lei	-1,63	-1,7	-1,55	-1,7	-1,94
Controle da Corrupção	-1,45	-1,43	-1,25	-1,5	-1,47

Tabela 7: Iraque 1

No Iraque, ao contrário do que ocorreu no Sudão, a presença do Banco Mundial se fez sentir por meio de dois projetos financiados no valor de U\$235 milhões. O estabelecimento da UNIKOM entre 1991 (pós-Guerra do Golfo) e 2003 representa uma ampla atuação do regime de segurança internacional. Os resultados globais indicam, apesar de positivos, uma estabilidade nos indicadores.

Três dos seis indicadores apresentaram uma variação negativa: eficácia governamental (0,16), império da lei (0,31) e controle da corrupção (0,02). Os demais tiveram um crescimento pífio, sendo o melhor desempenho atribuído a qualidade regulatória, com uma variação de 0,78 ponto. A estabilidade dos indicadores demonstra a pouca eficácia da ação internacional na qualidade da governança no Estado.

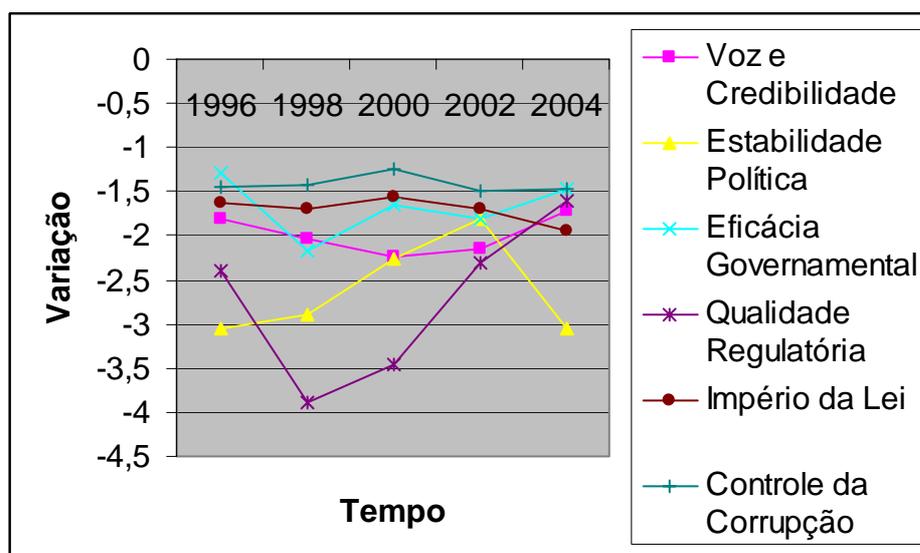


Gráfico 4: Iraque 1

4.3.5. Serra Leoa

Serra Leoa	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-1,45	-1,75	-1,35	-0,72	-0,55
Estabilidade Política	-2,47	-2,32	-1,76	-1,43	-0,76
Eficácia Governamental	-0,6	-0,53	-1,42	-1,66	-1,43
Qualidade Regulatória	-0,51	-1,41	-1,11	-1,31	-1,1
Império da Lei	-1,08	-0,79	-0,95	-1,27	-1,11

Controle da Corrupção	-1,78	-0,79	-0,87	-0,77	-0,8
--------------------------	-------	-------	-------	-------	------

Tabela 8: Serra Leoa 1

O país foi contemplado com o financiamento de 19 projetos pelo banco Mundial, totalizando 466, 47 milhões de dólares. Além disso, foram estabelecidas duas Missões da ONU, a UNOMSIL e a UNAMSIL, a primeira sendo estabelecida em 13 de julho de 1998 e substituída pela segunda em 22 de outubro de 1999, com mandato até o final do período analisado. Mais uma vez os resultados globais indicam uma estabilidade, apesar do crescimento da variação ser positiva.

Como no caso anterior, três indicadores apresentaram variações negativas: eficácia governamental (0,83), qualidade regulatória (0,59) e império da lei (0,03). O crescimento mais significativo nos índices ocorreu no critério estabilidade política. Com uma variação positiva de 1,71 ponto, reflete a presença de uma força de paz no território. A média aritmética da variação dos seis indicadores foi de 0,358 ponto positivo.

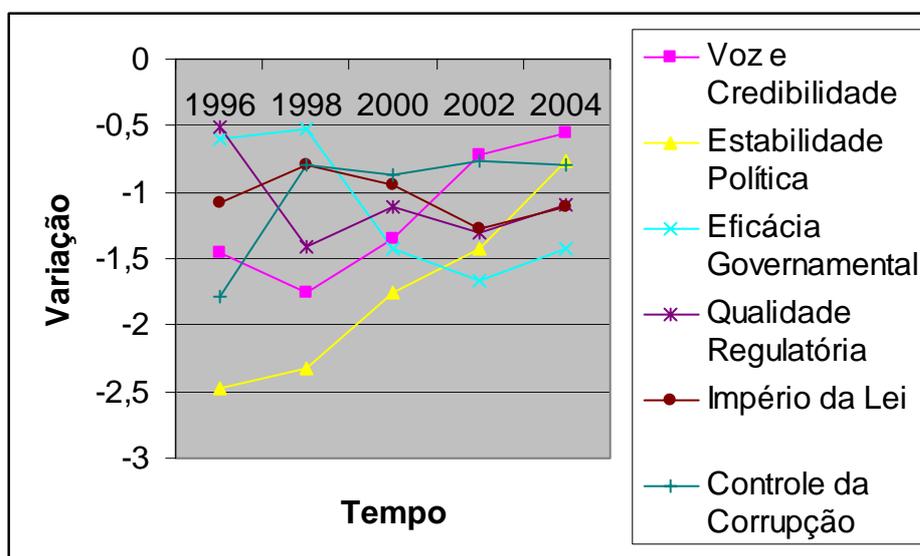


Gráfico 5: Serra Leoa 1

4.3.6. Libéria

Libéria	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-1,48	-1,01	-1,24	-1,57	-1,26
Estabilidade Política	-2,71	-1,5	-1,8	-2,32	-2,16
Eficácia Governamental	-1,8	-1,87	-1,68	-1,73	-1,74
Qualidade Regulatória	-1,57	-2,31	-1,42	-1,57	-1,7
Império da Lei	-2,2	-1,87	-1,6	-1,76	-1,68
Controle da Corrupção	-1,78	-1,5	-1,36	-1,32	-1,04

Tabela 9: Libéria 1

A Libéria recebeu, no recorte de tempo assinalado, apenas U\$30,98 milhões de dólares do BM, divididos em dois projetos. Paralelamente foram estabelecidas duas Missões da ONU, a UNOMIL e a UNMIL, com mandatos entre 1993 e 1997 e entre 2003 até a presente data, respectivamente. Apesar de ter sido o segundo país com menor volume de recursos do Banco Mundial recebido, o país apresentou a melhor performance dentre os casos analisados.

Apenas um indicador sofreu variação negativa, o da eficácia governamental com 0,17 ponto de recuo. O maior crescimento na variação foi apresentado no indicador do controle da corrupção, que apresentou performance de 0,74 ponto, e apresentava o pior índice dentre os casos analisado em 1996. A média global de variação dos indicadores foi de 0,393.

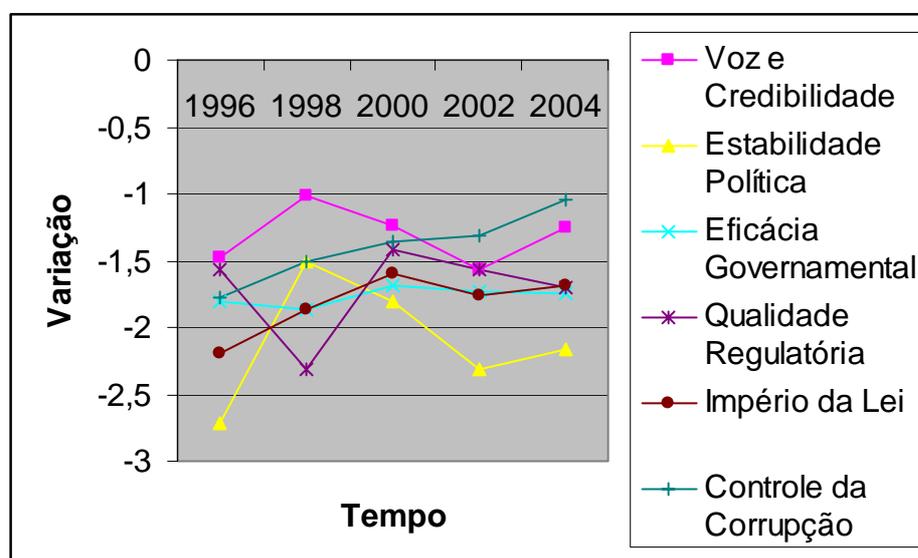


Gráfico 6: Libéria

4.3.7. Haiti

Haiti	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-0,54	-0,69	-0,87	-1,15	-1,51
Estabilidade Política	-0,49	-1,48	-0,9	-1,36	-1,71
Eficácia Governamental	-1,16	-0,96	-1,74	-1,64	-1,72
Qualidade Regulatória	-1,31	-1	-1,21	-0,96	-1,35
Império da Lei	-1,29	-1,05	-1,53	-1,91	-1,67
Controle da Corrupção	-1,05	-0,91	-1,07	-1,65	-1,39

Tabela 10: Haiti 1

O Estado haitiano recebeu U\$ 164,5 milhões para 8 projetos no período em tela. Além disso, cinco Missões de Paz foram enviadas pela ONU, cobrindo todo o período em análise. Apesar da grande mobilização do regime de segurança internacional, o país apresentou crescimento negativo em todas as variações de indicadores.

O indicador que apresentou o maior decréscimo foi o de estabilidade política, com uma variação de 1,22 ponto negativo. O índice que apresentou melhor resultado foi o da qualidade regulatória com uma tímida variação negativa de 0,04 ponto. O resultado da média global de variação foi de 0,585 ponto negativo.

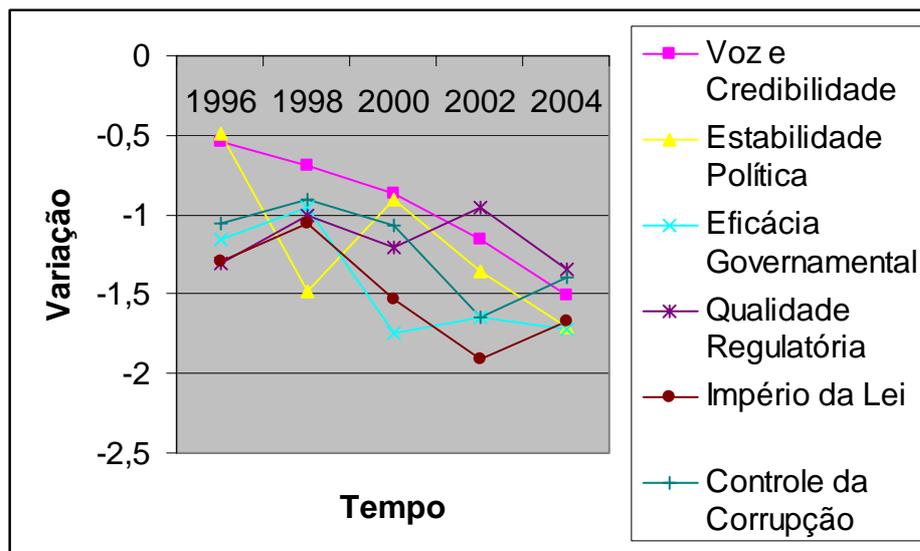


Gráfico 7: Haiti

4.3.8. Ruanda

Ruanda	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-1,48	-1,57	-1,53	-1,49	-1,11
Estabilidade Política	-1,46	-2,28	-1,76	-1,55	-1,08
Eficácia Governamental	-1,24	-0,72	-0,2	-0,8	-0,59
Qualidade Regulatória	-1,11	-0,96	-0,61	-0,92	-0,7
Império da Lei	-0,24	-1,27	-0,9	-0,92	-0,77
Controle da Corrupção	0	-0,61	-0,01	-0,32	-0,4

Tabela 11: Ruanda 1

Ruanda, por sua vez, observou ao estabelecimento de apenas uma Missão de Paz, entre agosto de 1996 e março de 1997. A UNAMIR obteve seu mandato pela Resolução 872 do Conselho de Segurança. Já a atuação do regime financeiro internacional se fez presente por meio do financiamento de 22 projetos -maior número dentre os países ora em análise- totalizando 703,4 milhões de dólares. Seu resultado global foi relativamente positivo.

Quatro dentre os seis indicadores apresentaram uma variação positiva, com destaque para a eficácia governamental, que teve uma variação de 0,65 ponto. O pior critério foi o império da lei, que sofreu uma variação negativa de 0,53 ponto. O resultado global foi positivo em 0,1783 ponto.

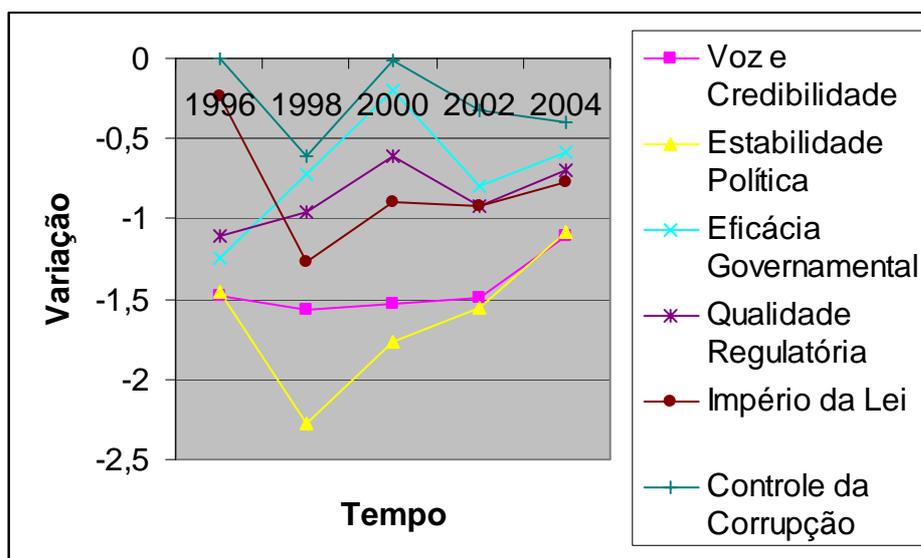


Gráfico 8: Ruanda 1

4.3.9. Burundi

Burundi	1996	1998	2000	2002	2004
Voz e Credibilidade	-1,34	-1,66	-1,72	-1,22	-1,14
Estabilidade Política	-2	-2,28	-2,06	-2,24	-2,27
Eficácia Governamental	-0,98	-1,02	-1,28	-1,52	-0,98
Qualidade Regulatória	-1,33	-1,27	-0,92	-1,33	-1,28
Império da Lei	-0,24	-0,93	-1,01	-1,44	-1,4
Controle da Corrupção	0	-0,86	-1,35	-0,94	-0,84

Tabela 12: Burundi 1

Por fim, o Burundi, que obteve o segundo pior resultado das médias globais de variação dos indicadores, recebeu 449,2 milhões de dólares em 15 projetos

financiados. Em maio de 2004 foi estabelecida a ONUB, por meio da Resolução 1545. O destaque negativo fica por conta do critério do império da lei que, com uma redução de 1,16 ponto em sua performance, acabou puxando a média para uma variação negativa grande apesar de apenas dois dos seis índices apresentaram crescimento negativo.

Curiosamente, o Burundi apresenta o único caso de estabilidade em algum indicador: a eficácia governamental não apresentou variação na comparação entre 1996 e 2004. A melhor performance ficou por conta dos indicadores voz e credibilidade e controle da corrupção, apresentando uma variação positiva de 0,02 ponto cada. A média aritmética ficou em 1,34 ponto negativo.

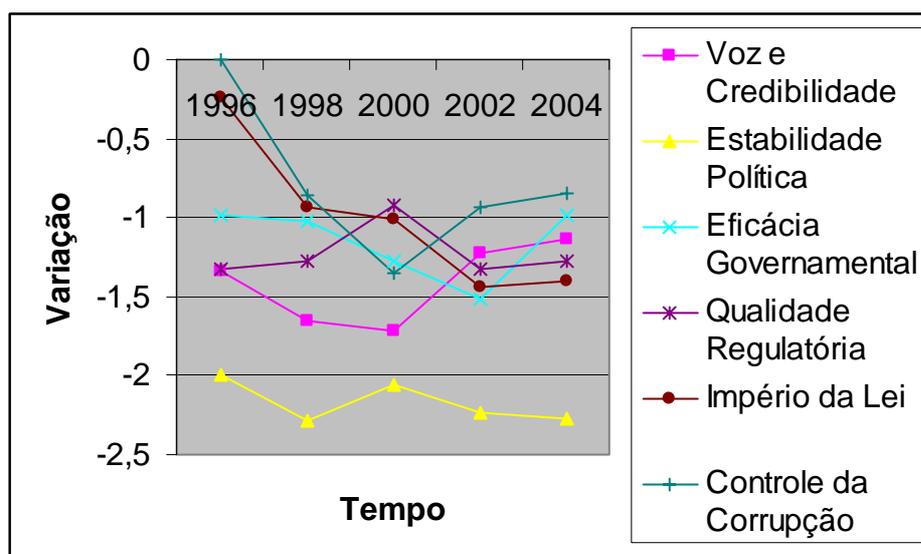


Gráfico 9: Burundi 1

4.4. Conclusões do Estudo de Caso

A primeira conclusão que podemos extrair do estudo de caso está na diferenciação entre os critérios utilizados pelas nossas duas principais fontes, qual sejam, o *Fund for Peace* e o Banco Mundial.

País	Ranking FSI Reagrupado	Ranking BM Reagrupado	Média de Variação dos Indicadores
R.D. do Congo	2	1	-1,428
Burundi	9	2	-1,34
Costa do Marfim	1	3	-1,07
Haiti	7	4	-0,585
Iraque	4	5	0,063
Ruanda	8	6	0,178
Sudão	3	7	0,221
Serra Leoa	5	8	0,358
Liberia	6	9	0,393

Tabela 13: Resultados Comparativos 1

A tabela acima apresenta um reagrupamento dos países em análise com relação ao quadro inicial da *Fund for Peace*, além de um ranqueamento decrescente –do pior para o melhor resultado das médias aritméticas das variações dos indicadores- a partir dos dados do Banco Mundial. O reagrupamento do *Failed States Index* coloca os nove casos analisados em ordem decrescente que aparecem no quadro inicial. Enquanto o FSI enquadra a Costa do Marfim como o Estado em processo mais avançado de colapso, segundo a análise aqui feita, o mesmo país ficaria em primeiro lugar. Da mesma forma, enquanto o segundo caso mais extremo de variação negativa nas médias de variação dos indicadores fica com o Burundi, o país é colocado apenas em 9º lugar no reagrupamento do FSI, 17º no ranking original.

Tal demonstração reflete aquilo que vimos suportando desde o início de nosso trabalho: Estados Falidos não são necessariamente aqueles em que a violência é preponderante mas, sim, aqueles em que as instituições não conseguem manter o papel estatal de governança, ou simplesmente não existem. Por outro lado, se a crítica for a da comparação entre dois elementos construídos de maneira metodologicamente diversa –como comparar laranjas a maçãs- nosso argumento principal é que o FSI tratou-se apenas de um ponto de partida, e os números apresentados na tabela 13 apenas servem para reforçar um dos aspectos de nosso entendimento acerca do processo de falência.

Em segundo lugar, e confirmando nossa hipótese, as instituições internacionais não produzem impacto significativo em termos de melhorias das instituições internas dos Estados. Considerando-se individualmente os regimes aqui analisados, nossa constatação fica ainda mais clara: o Estado que recebeu o maior aporte de recursos do Banco Mundial foi a república Democrática do Congo que, ainda assim, apresentou os piores resultados em termos de governança, enquanto o Sudão, país que nada recebeu em financiamentos, apresentou o terceiro melhor resultado. Por outro lado, a atuação do regime de segurança internacional em Ruanda foi o menor em termos de tempo de atuação, enquanto no Haiti ele foi o maior não só em tempo quanto em número de Missões estabelecidas. O primeiro apresentou resultados de mais de 350% em termos de variação positiva dos indicadores em relação ao segundo.

O fato de que cinco dos nove países analisados obtiveram resultados positivos não invalida a hipótese. Lembremos que nossa hipótese central é a de que a atuação das instituições internacionais, aqui consideradas como regimes, possui pouca eficácia na melhoria das instituições internas do Estados Falidos,

quando não pioram sua performance. Deve-se observar, por exemplo, que onde a variação dos indicadores foi positiva, seu crescimento foi muito baixo e que em quase 45% dos casos verificou-se a tendência a uma piora nas performances.

Nosso recorte de objeto e tempo não pretende desconsiderar uma análise mais global. Certamente a atuação internacional aqui colocada não foi única, ou seja, outras instituições também agiram nesses Estados. Por outro lado, também não desconsideramos os fatores internos que podem ter levado a pouca eficiência da atuação internacional na melhoria das instituições internas. Entretanto, dentro das restrições materiais de nosso trabalho, a pretensão foi desenvolver uma análise pontual, mas que fornecesse indicadores concretos dos resultados da atuação dos regimes sobre as instituições internas.

A tabela abaixo foi construída a partir da variação de cada um dos indicadores, de todos os países em análise. Nosso objetivo era verificar a performance de cada um dos indicadores. Como podemos observar, ainda reforçando nossa hipótese, as médias de seis dos cinco indicadores- ou seja, quase 83%- apresentaram variações negativas. A única exceção foi a qualidade regulatória que, como vimos refere-se a dados como ambiente favorável para negócios, e poderia ser explicada em termos de uma tendência ao aumento da abertura econômica em todos os países do mundo.

Indicadores/País	RDC	Burundi	CDM	Haiti	Iraque	Ruanda	Sudão	Serra Leoa	Libéria	Média
Voz e Credibilidade	-1,27	0,02	-1,27	-0,97	0,08	0,37	-0,06	0,91	0,22	-0,21889
Estabilidade Política	-2,6	-0,27	-3,12	-1,22	0,01	0,38	0,81	1,71	0,55	-0,41667
Eficácia Governamental	-1,19	0	-1,19	-0,56	-0,16	0,65	0,14	-0,83	-0,17	-0,36778
Qualidade Regulatória	-0,08	0,05	-0,68	-0,04	0,78	0,41	0,58	-0,59	0,5	0,103333
Império da Lei	-2,01	-1,16	-0,06	-0,38	-0,31	-0,53	0,05	-0,03	0,52	-0,43444
Controle da Corrupção	-1,42	0,02	-0,1	-0,34	-0,02	-0,21	-0,19	0,98	0,74	-0,06

Media Todos	1,42833	-1,34	-1,07	0,585	0,0633	0,1783	0,22167	0,3583333	0,3933	-0,35648
-------------	---------	-------	-------	-------	--------	--------	---------	-----------	--------	----------

Tabela 14: Médias Comparadas-Indicadores 1

Por fim, a média global dos indicadores comprova definitivamente a hipótese. Com uma variação média negativa aproximada de 0,357 ponto entre 1996 e 2004, a análise indica a tendência a uma piora na qualidade institucional e, conseqüentemente, na força do Estado. A atuação internacional, portanto, globalmente considerada, aprofundou o processo de falência estatal com relação às instituições internas e indicadores de governança dos casos considerados e, considerando-se os países individualmente, teve uma performance pouco positiva de atuação.

CONCLUSÃO

Nosso trabalho procurou prover respostas a alguns questionamentos. A primeira dessas respostas refere-se como as macro-estruturas internacionais evoluíram em paralelo ao próprio desenvolvimento do conceito de Estado. Como observamos, é grande a importância da evolução das estruturas internacionais para a consolidação dos Estados como entes políticos autônomos, sendo um dos requisitos principais para a existência do sistema de Estados-Nações o reconhecimento da igualdade entre os mesmos. A partir deste ponto, foi possível o desenvolvimento das interações entre os mesmos e, principalmente, do estabelecimento de estruturas e instituições internas que possibilitassem a existência do Estado como tal e sua consolidação como modelo quase universal de organização sobre um determinado território.

O desenvolvimento que se segue foi conduzido pela realidade e pelo contexto histórico específico de cada região. O modelo estatal mais amplamente difundido foi o advindo da Europa e, mesmo que nem todos os Estados Europeus atuais tenham caracterizado-se como àqueles do modelo Weberiano, foi neles que a ampla maioria das regiões do globo apoiou-se para estruturar suas unidades organizacionais.

A necessária relação estabelecida entre as constituições internacionais, que desembocariam nas próprias Organizações Internacionais, tinha o objetivo de evidenciar a estreita relação entre instituições internas e instituições (regimes) internacionais. Essa associação é particularmente importante quando da análise da atuação das OIs na reconfiguração institucional interna dos Estados Falidos contribuem ou param esta tendência. Assim, vimos que a evolução e delimitação do

conceito de Estado passou por uma necessária evolução e delimitação das relações entre estes entes autônomos e, persistindo até hoje, ajuda-nos a identificar as estruturas e instituições internas dos mesmos.

Outro questionamento que aqui procuramos responder refere-se ao que, afinal, pode ser entendido como Estado Falido. Uma das respostas encontradas foi a de que a falência estatal não é um momento estático, mas um processo dinâmico que, como tal, possui níveis diferenciados de intensidade. A partir de alguns autores, procuramos identificar tais níveis, delineando algumas características de cada uma das etapas. Ainda que um Estado Forte possa passar a ser considerado Fraco, dificilmente ele atingirá o Colapso sem passar pelos outros níveis do processo.

Os modelos de Estado Forte aqui utilizados serviram-nos para identificar algumas características daquilo que um Estado Falido não é. Vimos que os modelos de Buzan, Fukuyama e Weber e as definições dos demais autores mapeados convergem em um ponto específico: Estados Fortes dependem pesadamente de seu aparato institucional para serem considerados como tal, tanto em seu escopo quanto em sua força. Assim sendo, um Estado Falido deve ser entendido como aquele em que as instituições internas estão ausentes, foram destruídas, ainda que temporariamente, ou nunca existiram.

Nesse sentido, se as instituições internas existem para permitir a própria continuidade do Estado e ele formar, elas devem ser capazes, prioritariamente, de prover a seus cidadãos bens políticos e públicos essenciais. Estados Fortes desempenham bem tais funções, enquanto Estados Fracos apresentam um perfil misto, atendendo às expectativas em algumas áreas e indo mal em outras. Quanto pior os Estados Fracos desempenham tais funções, mais fraco eles se tornam e mais a fraqueza tende a empurrá-los para o fracasso, podendo chegar aos níveis de

falência e colapso. O vácuo institucional seria o fator mais relevante que levaria essas unidades a serem incapazes ou não desejarem prover os bens políticos mais essenciais, prioritariamente a segurança humana. Essas conclusões nos permitiram contribuir para o debate por meio de uma formulação própria do conceito de Estado Falido.

Outra resposta que buscamos apresentar refere-se aos modelos teóricos de análise dos Estados Falidos e qual o que apresentaria resultados mais próximos da realidade em um contexto tão diverso de causas e conseqüências. Analisamos a evolução e as conceituações trazidas por diversas áreas científicas das abordagens Neo-institucionalistas. Nossa concentração, entretanto, deu-se na análise do Neoinstitucionalismo nas Relações Internacionais e na Ciência Política, especialmente o Histórico, buscando aproximar as duas correntes pela concepção de que o estado é, ao mesmo tempo, ator e instituição, condicionando seu ambiente de existência e, ao mesmo tempo, sendo por ele condicionado.

A primeira aproximação feita é que ambas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Essas seriam entendidas como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais se observa convergência de expectativa dos atores em torno de uma questão ou área das relações sociais, por um lado, e internacionais, por outro. Esses procedimentos condicionam a prática para a implementação de escolhas coletivas internas e no sistema internacional. Daí a inferência de que os resultados de governabilidade refletem a institucionalidade estatal, uma vez que as instituições condicionam os resultados sociais, os indicadores refletem sua presença e sua efetividade.

Uma segunda aproximação explícita que, enquanto na perspectiva da Ciência Política cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas. Nas Relações Internacionais os Estados continuam buscando poder e calculando seus próprios interesses, apresentando uma situação de interdependência assimétrica. A assimetria de poder é, assim, presente em ambas as vertentes e as instituições existiriam para consolidar e manter o poder de uma classe que a elas tenha um maior acesso, enquanto os Estados também agiriam voluntariamente em direção aos regimes internacionais de forma a manter suas próprias preferências.

Referindo-se diretamente à segunda, a terceira aproximação reside no fato de que, mesmo cooperando de forma assimétrica, os atores passariam, necessariamente, por uma alteração em seus interesses por meio das instituições. Enquanto considera que a rica gama de instituições existentes serve, ao mesmo tempo, para restringir Estados através da operação de regras e para fornecer aos mesmos oportunidades de cooperar, as instituições internas desempenhariam um duplo papel: restringir e desviar o comportamento humano. Daí a inferência de que a atuação dos regimes internacionais influenciam diretamente as instituições internas.

Os três pontos-chave de convergência, portanto, seriam: o conceito de instituições e seu papel fundamental nos *outcomes* dos processos políticos; a consideração que as instituições funcionam como meio de manutenção de uma assimetria de poder; e, ao mesmo tempo que realizam essa função, fazem com que os atores modifiquem suas concepções de interesse próprio, muitas vezes transformando-o para que possa encaixar-se no ambiente da própria instituição.

O último questionamento que aqui buscamos responder foi se os regimes internacionais, como instituições que restringem escolhas e veiculam interesses, fomentam avanços ou retrocessos na reconstrução ou no estabelecimento de instituições internas dos Estados Falidos. Utilizamo-nos de uma amostragem restrita relativamente ao amplo campo de possibilidades, mas que seguramente apresentaram resultados que podem ser estendidos à grande maioria dos casos de colapso estatal.

Nossa hipótese, analisada dentro de um determinado recorte espaço-temporal, de que as instituições internacionais não produzem impacto significativo em termos de melhorias das instituições internas dos Estados foi confirmada. Como vimos, nos casos apresentados, os critérios de governabilidade, que refletem diretamente a eficácia e a existência do aparato institucional, apresentaram, em sua grande maioria, desempenhos negativos. Até mesmo onde os indicadores apresentaram uma variação positiva, a mesma foi relativamente pequena em relação ao que a atuação internacional se propunha. O Estado que recebeu o maior aporte de recursos do Banco Mundial, por exemplo, apresentou os piores resultados em termos de governança, enquanto o país que nada recebeu em financiamentos, apresentou o terceiro melhor resultado. Por outro lado, onde a atuação do regime de segurança internacional foi menos prolongada apresentaram-se resultados desproporcionalmente melhores, em termos de variação positiva dos indicadores, do que onde o tempo de atuação e o número de ações foi maior.

Duas conclusões gerais depreendem-se de todas as respostas aqui buscadas: há algo de errado na atuação internacional e, se existe a vontade política de que os Estados que apresentam colapso se recuperem, ela deve ser modificada.

Mas esse trabalho também não buscou resposta a outros questionamentos.

Nosso recorte de objeto e tempo não pretende desconsiderar uma análise mais global. Certamente a atuação internacional aqui colocada não foi o único fator que impediu a recuperação do processo de falência ou a (re)estruturação das instituições internas. Múltiplos fatores podem ter contribuído para essa ineficiência: ausência de vontade política ou de liderança local capaz de sintetizar os anseios da população, profundas dissensões internas, corrupção, entre outros. Essas são possíveis linhas de análise a serem posteriormente desenvolvidas para atingir-se uma compreensão ainda mais profunda do processo para, a partir daí, buscar formas mais efetivas de atuação dos regimes internacionais.

Outro questionamento que não buscamos responder é se os Estados podem ser postos em funcionamento pelo lado de fora, ou seja, através de processos protagonizados por atores exógenos. Ao que nosso estudo indica, a resposta é negativa. A ajuda internacional é necessária, mas não suficiente para garantir o estabelecimento de instituições legítimas e sustentáveis a longo prazo. A ação internacional, nesse sentido, deveria ser vista como facilitadora dos processos locais, fornecendo os recursos (materiais e políticos) e criando o espaço para que os atores locais iniciem a conversação que irá definir e consolidar sua unidade através da mediação de sua visão de bem estar para dentro de instituições robustas, confiáveis e que forneçam respostas às demandas sociais.¹⁵⁵

De outra forma, se concluímos que a atuação internacional, na maioria dos casos, implica em retrocessos institucionais, seria melhor que a mesma cessasse? Então deveriam os regimes internacionais deixar que os assuntos internos fossem resolvidos de forma absolutamente autônoma? Não deveria mais o Banco Mundial prover financiamentos a projetos educacionais em Estados em que a imensa maioria

¹⁵⁵ CHESTERMAN, Op. Cit. p. ii.

de pessoas não sabe ler? Deveria, ainda, o regime de segurança internacional deixar de intervir em casos de extrema violação dos Direitos Humanos, como nos casos de genocídio? Claramente a resposta aqui é negativa, e certamente não pretendemos que se infira tal posicionamento de nossas conclusões.

Característica comum a todos os Estados Falidos é vista amplamente no cenário internacional: trata-se de uma condição na qual convivem a paz no âmbito externo e uma situação conflituosa domesticamente, violenta ou não. Trata-se de uma inversão do famoso *dilema de segurança* de Hobbes¹⁵⁶, que ameaça a estabilidade regional e internacional. Se as instituições existem para condicionar resultados sociais, fato é que as mesmas devem ser acionadas, mas as razões para os retrocessos devem ser profundamente debatidos e o *modus operandi*, de alguma forma, alterado. Mas essa é uma outra análise que fica em aberto para futuras investigações.

¹⁵⁶ O dilema de segurança Hobbesiano afirma que os estados são Leviatãs políticos que criaram condições de paz interna mas, ao mesmo tempo, criaram condições de guerra internacionalmente.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

African Studies Centre *et al.* **Failed and Collapsed States in the International System.** Report by the African Studies Centre, Leiden, The Transnational Institute, Amsterdam, The Center of Social Studies, Coimbra University and the Peace Research Centre, Madrid. December 2003. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failed/2003/12failedcollapsedstates.pdf>. Acesso em 06 de novembro de 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A ONU e a Questão da Assimetria de Poder.** *In:* IV Semana de Relações Internacionais da PUC-SP, São Paulo, 2005. 24f.

ANDREWS, Christina W. **Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Políticas Públicas e Democracia.** Trabalho apresentado no 40 Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política Área: Estado e Políticas Públicas Painel (4), 21- 24 julho 2004 – PUC – Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.cienciapolitica.org.br/Andrews_ABCP_04.pdf. Acesso em 06 de janeiro de 2006.

BILGIN, Pinar; MORTON, Adam D. Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold-War annexation of the social sciences? **Third World Quarterly**, Vol. 23, No. 1, 2002, p. 55-80.

BORGES, Robinson: Fukuyama Defende Intervenção em “Estados Falidos”. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 14 maio 2005. Esse Movimento, p. 41.

BOBBITT, Philip. **The Shield of Achilles, War, Peace and the Course of History**. London: Penguin Books, 2003.

BUZAN, Barry. **People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

CAMPBELL, John L. **Institutional Change and Globalization**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **O Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

CHESTERMAN, Simon; IGNATIEFF, Michael; THAKUR, Ramesh (eds.). **Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance**. Toquio: UNU Press, 2005

CHOMSKI, Noam. **11 de Setembro**. 3ª Ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CONCEIÇÃO, Octavio A. O Conceito de Instituição nas Modernas Abordagens Institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea do Rio de Janeiro**. Vol. 6(2), jul/dez 2002, p. 119-146.

COYNE, Christopher J. **Reconstructing Weak and Failed States: Foreign**

Intervention and the Nirvana Fallacy. Disponível em: www.ccoyne.com , Acesso em 06 de janeiro de 2006. Outros dados não disponíveis.

CUTILLO, Alberto. **International Assistance to Countries Emerging from Conflict: A Review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding.** International Peace Academy Policy Paper, Fevereiro de 2006. Disponível em: www.ipacademy.org/programs/Research/ProgReseSecDec_Pub.htm , Acesso em 07 de julho de 2006.

DESCH, Michael C. War and Strong States, Peace and Weak States? **International Organization**, Vol. 50, No. 2, 1996, p. 237-268.

DORFF, Robert H. Failed States After 9/11: What Did We Know and What Have We Learned. **International Studies Perspectives**, ps. 20-34. 2005.

DORFF, Robert H. Democratization and Failed States: The challenge of ungovernability. **Parameters**, Summer, 1996, p. 17-31.

FEARON, James D.; LAITIN, David D. Neotrusteeship and the Problem of Weak States. **International Security**, Vol. 28, No. 4, 2004, p. 5-43.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: Governo e Organização no Século XXI.** Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GROS, Jean-Germain: Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. **Third World Quarterly**, Vol. 17, No. 3, 1996, p. 455-471.

HALE, Henry E. Divided We Stand: Institutional sources of ethnofederal state survival and collapse. **World Politics**, Vol. 56, No. 2, 2004, p. 165-193.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, 2003, no.58, p.193-223.

HART, H.L.. **Essays In Jurisprudence And Philosophy**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HELMAN, Gerald B.; RATNER, Steven B. Saving Failed States. **Foreign Policy**, No. 89, 1992, p. 3-20.

BANCO MUNDIAL. **Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004**. KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. 2005. Disponível em: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206973/GovMatters_IV_main.pdf . Acesso em 04/01/2006.

KECK, Otto. The New Institutionalism in the Theory of International Politics. **Law and State**, Vol. 47, 1993, p. 28-50.

KEOHANE, Robert O. **Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics** in KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory**. Boulder, Westview, 1989, p.1-20.

KEOHANE, Robert O. **Institutional Theory and the realist Challenge After the Cold War** in D. A. Baldwin. **Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate**. New York, Columbia University Press: 1993. p. 269-300.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence**. 2nd ed. Harper-Collins Publishers, 1989.

KINDLEBERGER, Charles. **The World in Depression (1929-1939)**. Berkeley: University of California Press, 1974.

KISSINGER, Henry A. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.

KRASNER, Stephen D. **Failed States and Shared Sovereignty**. Relatório Submetido ao Painel de Notáveis do Secretariado Geral das Nações Unidas sobre as Fundações para a Paz e a Segurança. Nova Iorque: Agosto de 2005. Disponível em: http://www.un-globalsecurity.org/pdf/Krasner_paper_shared_sovereignty.pdf . Acesso em 20 de dezembro de 2005.

KRASNER, Stephen D. Governance Failures and Alternatives to Sovereignty. **Center on Democracy, Development and the Rule of Law- CDDRL Stanford- Working Papers**. No 1, 2 Nov. 2004, ps. 2-50.

KRASNER, Stephen D. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failed States. **International Security**, Vol. 2, No. 29, 2004, ps. 85-120.

KRASNER, Stephen D. Sovereignty. **Foreign Policy**. No. 122, 2001, ps. 20-29.

LARSSON, Samuel. **Weak States?** 31 f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais)-University of Lund, Institute of Political Science, Lund, Suécia, 2004. Disponível em <http://theses.lub.lu.se/archive/2005/10/05/1128503227-25837-961/uppsats.pdf> .Acesso em 16 de Julho de 2006.

LARRAÑAGA, Félix Alfredo. **Introdução às Relações Internacionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2003. .

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Globalização *versus* Regionalização: Um Falso Problema? **Análise de Conjuntura OPISA**, No 6, Maio de 2005, ps. 1-10.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MESSARI, Nizar. Construção de Estados: Por que Não Funciona e Como Fazê-la Funcionar? **Contexto Internacional**, ps. 287-313. Vol. 26, No 2. Julho/Dezembro 2004.

MILLIKEN, Jennifer(Org). **State Failure, Collapse and Reconstruction**. London: Blackwell Publishing Ltd., 2005.

NAIDOO, Sagaren. **A Theoretical Conceptualization of Human Security**. Relatório apresentado na Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa UNESCO-ISS Experts Meeting, 23- 24 julho 2001– Pretória, África do Sul.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1, 1991, p. 97-112.

PHA, Anna e SYMON, Peter. **The Failed States Doctrine**. Disponível em: <http://www.cpa.org.au/booklets/failed.pdf> . Acesso em 20 de dezembro de 2005.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINTO, Simone Rocha Valente. **As Nações Unidas e a intervenção humanitária no Pós-Guerra Fria :Aspectos Jurídicos**. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais. Rio de Janeiro: 1996.

PREVHOUSE, Jon C. Democracy from the outside-in? International Organizations and democratization. **International Organization**, Vol. 56, No. 3, 2001, p. 515-549.

ROTBURG, I. Rotberg. **Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators.** Disponível em: http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweaknessinatimeofterror.pdf . Acesso em 20 de dezembro de 2005.

ROTBURG, I. (Org). **When States Fail: Causes and Consequences.** Gaillard: Princeton University Press, 2004.

ROTBURG, Robert I. The New Nature of Nation-State Failure. **The Washington Quarterly**, Vol. 25, No. 3, p. 85-96. 2002.

ROTBURG, Robert I. Failed States in a World of Terror. **Foreign Affairs**, Vol. 81, No. 4, 2002, p. 127-140.

SEITENFUS, Ricardo(org). **Legislação Internacional.** Barueri, SP: Manole, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado , 3ª ed. rev. amp., 2003.

SORJ, Bernardo. Segurança, Segurança Humana e América Latina. Rio de Janeiro, nov. 2005. Disponível em: <http://www.bernardosorj.com> . Acesso em: 10 set. 2006

STROHMEYER, Hansjörg. Collapse and Reconstruction of a Judicial System: the United Nations in Kosovo and East Timor. **The American Journal of International Law** , Vol. 95, No 46, 2001, ps.46-63.

THÉRET, Bruno. As Instituições Entre as Estruturas e as Ações. **Lua Nova**, 2003, no.58, p.225-254. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf> . Acesso em 02 de fevereiro de 2006.

THURER, Daniel. The “Failed State” and International Law. **International Review of the Red Cross**. ps. 731-761, No. 836,. Disponível em: http://www.irisprojects.umd.edu/ppc_ideas/Revolutionizing_Aid/Resources/typology_pdf/failed_state_international_law.pdf. Acesso em 16 de dezembro de 2005.

United Nations Organization. **Basic Facts About the United Nations**. United Nations News and Media Division: New York, 2004.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Cornell University Press: New York, 1997.

ZARTMAN, William I. **Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995.

WEISS, Thomas G., FORSYTHE, David & COATE, Roger. **The United Nations and Changing World Politics**. Boulder: Westview, 1994.